



Da planleggingen ble politisert

Langsiktig planlegging i nordnorske byer 1965-1990

Wilhelm Karlsen

Avhandling levert for graden Doctor Artium

UNIVERSITETET I TROMSØ
Det samfunnsvitenskapelige fakultet
Institutt for historie

Februar 2008

Da planleggingen ble politisert

Langsiktig planlegging i nordnorske byer 1965-1990

Wilhelm Karlsen

Avhandling levert for graden Doctor Artium

UNIVERSITETET I TROMSØ
Det samfunnsvitenskapelige fakultet
Institutt for historie

Februar 2008

ISBN 978-82-91636-80-1

Forord

Å drive forskning som skal ende opp i en doktorgradsavhandling, er ikke noe man gjør alene. Det er mange personer og instanser som har medvirket underveis. Jeg ønsker derfor å rette en takk til alle som har bidratt i prosessen med hjelp, informasjon eller på noen annen måte.

Først av alt vil jeg rette en takk til min veileder Hallvard Tjelmeland – for det første for faglig og inspirerende rettleiding og for konstruktive og innsiktsfulle tilbakemeldinger på mine manusutkast. Men jeg ønsker også å takke deg for din tålmodighet i de periodene det har vært nødvendig og for din entusiasme og oppmuntring når jeg har hatt behov for det.

Dernest vil jeg takke mine arbeidsgivere Universitetet i Tromsø og Høgskolen i Bodø for å ha lagt arbeidsforholdene godt til rette for meg i stipendiatperioden. På min daglige arbeidsplass ved Høgskolen i Bodø arbeider jeg i et flott faglig og sosialt miljø. Alle fortjener en stor takk. I avslutningsprosessen med avhandlingen har mange av dere bidratt med ekstra hjelp og faglige innspill. Jeg vil spesielt nevne Inge Strand, Leiv Nordstrand og Svein Lundestad i den sammenheng. Dessuten vil jeg rette en takk til min gode kollega Stian Bones.

Jeg vil også få rette en takk til alle mine venner. Særlig vil jeg trekke fram min kamerat Thor Martin Antonsen som har fulgt mitt arbeide med stor hjelpsomhet og gode råd.

Til slutt vil jeg rette en takk til min kone Kirsti og mine barn Ingrid og Edvard for engasjement og støtte gjennom hele prosessen.

Bodø 5.februar 2008

Wilhelm Karlsen

INNHOOLD

Del I: Bakgrunn for kommunal langtidsplanlegging i nordnorske byer

- 1) Innledning
- 2) Urbanisering i Nord-Norge 1945-2000
- 3) Langsiktig kommunal planlegging i Nord-Norge før 1965

Del II: Generalplanleggingens tid 1965-1978

- 4) Planleggings- og velstandsoptimisme
- 5) Generalplanene blir til
- 6) Demokrati - deltakelse og generalplanbeslutning
- 7) Implementering - samordning av plan – utvikling
- 8) Økonomisk langtidsplanlegging før 1978

Del III: I spennet mellom strategisk og instrumentell planlegging 1978-1990

- 9) Planlegging i en endret nasjonal og internasjonal kontekst
- 10) Revisjon av generalplanene
- 11) Ny kommuneplan
- 12) Økonomisk langtidsplanlegging 1978-1990

Del IV: Politikk og plan i nordnorske byer

- 13) Politikk og plan i nordnorske byer

Del V: Appendiks

- 14) Vedlegg
- 15) Kilder

1	Innledning	11
1.1	Problemstilling	12
1.2	Avgrensninger	13
1.2.1	Tidsavgrensning - periodisering	14
1.2.2	Valg av studieobjekt	15
1.3	Norsk litteratur om planlegging	18
1.3.1	Lokal planlegging før 1965 - oversiktverk	19
1.3.2	Bymonografier	20
1.3.3	Planleggingshistorie – bakgrunn og kontekst	22
1.3.4	Historiske oversiktsverk med kommunenivået som utgangspunkt	24
1.3.5	Den flerfaglige planleggingen	25
1.3.5.1	Forskjellige fagdisipliner og planlegging	26
1.3.5.2	Samfunnsplanlegging i et helhetlig perspektiv	28
1.3.6	Den norske planleggingslitteraturen i et historisk perspektiv	30
1.4	Planlegging: Teori og metode	31
1.4.1	Teorier i spennet mellom politikk og planlegging	33
1.4.2	Planlegging og politikk	34
1.5	Sammenligning som metode	35
1.6	Kildemateriale	36
1.7	Oppbyggingen av avhandlingen	38
2	Urbanisering i Nord-Norge etter andre verdenskrig	41
2.1	Hvor går grensen mellom det urbane og det rurale	42
2.1.1	Tilnærmingen til det funksjonelle bybegrepet	45
2.1.2	Den offisielle tettstedsstatistikken	48
2.2	Operasjonalisering av tettstedsstatistikken	50
2.3	Kilder	52
2.3.1	De statistiske kildene	52
2.3.2	Avklaringer	53
2.4	Byutviklingen i Nord-Norge 1945-2000	55
2.4.1	Urbaniseringen i etterkrigstiden	55
2.4.2	Fra mange like til større forskjeller byene i mellom.	57
2.4.3	De fem store	58
2.4.4	De mellomstore	59
2.4.5	De små	61
2.4.6	Vekstfaktorer	62
2.4.7	Etterkrigstiden i et langtidsperspektiv	66
3	Langsiktig planlegging i nordnorske byer før 1965	68
3.1	Forutsetninger for nordnorsk byplanlegging før 1965.	69
3.1.1	Strukturelle forutsetninger	70
3.1.2	Politikk og planlegging	71
3.1.3	Nye planleggingsideologier	73
3.2	Moderne byplanlegging i Nord-Norge	75
3.3	Brente steders regulering (BSR)	76
3.4	Byplanlegging etter BSR	81
3.5	Nordnorsk byplanlegging i langtidsperspektiv	82
3.6	Nye ideer om planlegging	84
3.7	Norsk regionplanlegging før 1965	85
3.8	Økonomisk regional planlegging	87
3.9	Arbeidet fram mot en ny bygningslov	91

3.10	Oppsummering	93
4	Planleggings- og velstandsoptimisme.	99
4.1	Behov for generalplanleggingen	100
4.2	Generalplanarbeid i Nord-Norge før 1965	102
4.2.1	Behov for lokal boligplanlegging	102
4.2.2	Kommunesammenslåing som insitament	104
4.2.3	Behov for trafikkplanlegging	104
4.2.4	Planlegging for arbeidsplasser	105
4.2.5	Generalplanstatus pr 1965	106
4.3	Oppstart	107
4.4	Ting tar tid	109
4.4.1	Mangel på kartverk	109
4.4.2	Nye politiske prinsipper	109
4.4.3	Manglende administrativ kapasitet	111
4.5	Lokale planambisjoner	114
4.6	Oppsummering	116
5	Generalplanene blir til	120
5.1	Generalplanleggingens kontekst	122
5.2	Generalplanenes prognoser	123
5.2.1	Overordnede plandokument	124
5.2.2	Utarbeidelse av prognosene	125
5.3	Generalplanprosessen	130
5.3.1	En generalplan blir til – eksemplet Bodø	130
5.3.1.1	Ekspertstyrt planprosess	131
5.3.1.2	Lokale strukturelle forutsetninger samt miljøproblem	131
5.3.1.3	Byvekstalternativer	134
5.3.1.4	Framlegg av ekspertplanen	136
5.3.1.5	Det egentlige generalplanarbeidet starter opp	137
5.3.1.6	Valg av byutviklingsmønster	139
5.3.1.7	Utviklingen i flystøysaken	140
5.3.1.8	Jordvernspørsmålet	142
5.3.1.9	Natur og friluftsområder	144
5.3.1.10	Utvalgets konklusjon med hensyn til utviklingsmønster	146
5.3.2	Noen aspekt ved generalplanprosessen i de nordnorske byene	150
5.3.2.1	Naturlandskapet – topografi, økologi og klima	150
5.3.2.2	Menneskeskapte strukturer	152
5.3.2.3	Politiske forutsetninger	154
5.3.2.4	Bruk av planteori	155
5.3.3	Politisk organisering og prosess	158
5.4	Oppsummering	163
6	Demokrati – deltakelse og generalplanbeslutning	165
6.1	Offentlighetens deltakelse i generalplanprosessen	166
6.1.1	Sosiologiske undersøkelser	167
6.1.2	Utstillinger	167
6.1.3	Møtevirksomhet	168
6.1.4	Avisenes rolle	168
6.1.5	Generalplanleggingen og offentligheten	169
6.2	Politisk sluttbehandling av generalplanene	171
6.2.1	Eksemplet Bodø	172
6.2.1.1	Aktørene som deltok i vedtaksprosessen	172

6.2.1.2	Aktørenes synspunkter	173
6.2.1.3	Bystyrebehandlingen	177
6.2.2	Byenes sluttbehandling av generalplanene	178
6.2.3	Vekst kontra vern – endrede planholdninger i en brytningstid	181
6.3	Oppsummering	182
7	Implementering – samordning av plan og utvikling	184
7.1	Sektorplanlegging i byene	185
7.2	Trafikkplanlegging	188
7.2.1	Dualismen i trafikkplanleggingen	193
7.3	Boligplanlegging	194
7.3.1	Bakgrunn – kommunal boligplanlegging – et nasjonalt prosjekt.....	195
7.3.2	Boligbyggingen i Tromsø 1960-1980	197
7.3.3	Boligbyggingen i Bodø 1960-1980	199
7.3.4	Boligbygging i Bodø versus Tromsø 1960-1990	201
7.3.5	Iverksetting og gjennomføring av boligpolitikken.....	202
7.3.6	Kommunal organisering i boligpolitikken	206
7.3.7	Endringer i arkitekturpolitikken	212
7.3.8	Boligplanlegging i Bodø og Tromsø fram mot 1970.....	216
7.3.9	Boligplanleggingen og generalplanleggingen.....	219
7.3.10	Generalplanlegging, boligplanlegging og boligbygging.....	222
7.4	Sektorplanlegging og generalplanlegging.....	226
8	Økonomisk langtidsplanlegging før 1978.....	229
8.1	Bakgrunnen for den økonomiske planleggingen i kommunen.....	230
8.1.1	Generalplanlegging og langsiktig økonomisk planlegging.....	231
8.2	Langsiktig økonomisk planlegging i Bodø og Tromsø.....	233
8.2.1	Langtidsbudsjettering i Bodø	234
8.2.2	Langtidsbudsjettering i Tromsø	235
8.3	Generalplanarbeidet og LTB.....	238
8.4	Oppsummering	241
9	Planlegging i en endret nasjonal og internasjonal kontekst.....	245
9.1	Ideologiske og økonomiske utviklingstrekk	247
9.2	Modernisering av kommunene – endring av rammebetingelsene for planlegging	250
9.2.1	Funksjonsfordelingsreformene.....	250
9.2.2	Ny politisk og administrativ struktur i kommunene.....	254
9.2.3	Mot en ny planlov	255
9.3	Oppsummering	260
10	Revisjon av generalplanene	262
10.1	Høyrebølge og generalplanrevisjon	263
10.2	Tromsøs revisjon av generalplan.....	264
10.3	Utparsellering av enkelttomter – et planteoretisk spørsmål med særlig aktualitet i Tromsø	269
10.4	Generalplanrevisjon i Bodø.....	274
10.5	Innføring av ny politisk og administrativ styringsmodell i byene	276
10.5.1	Innføring av hovedutvalgsmodellen i Bodø.....	276
10.5.2	Innføring av hovedutvalgsmodellen i Tromsø	278
10.6	Ny styringsmodell og langsiktig planlegging.....	280
10.7	Oppsummering	281
11	En ny kommuneplan settes i verk.....	284
11.1	Kommuneplanarbeidet i Bodø	284
11.1.1	Planarbeidet startet med en byvekstanalyse	284

11.1.2	Kommuneplanarbeidet	288
11.1.3	Forutsetningene for fortsatt vekst.....	289
11.1.4	Byspredning eller vekst ved konsentrasjon.....	290
11.1.5	Kommuneplanen som strategidokument.....	291
11.2	Kommuneplanarbeidet i Tromsø.....	296
11.2.1	Generalplanen av 1982.....	296
11.2.2	Et mellomspill	299
11.2.3	Modernisering og strategisk planlegging	300
11.3	Oppsummering	302
12	Økonomisk langtidsplanlegging 1978-1990	305
12.1	Formelle rammer for økonomisk langtidsplanlegging	305
12.2	Regularitet i langtidsbudsjetteringen.....	307
12.3	Behov for langsiktig økonomisk planlegging	308
12.4	Langtidsbudsjettering i Bodø	310
12.4.1	LTB innenfor nye økonomiske rammebetingelser.....	310
12.4.2	Politisk regimeskifte i Bodø.....	313
12.4.3	Lokalpolitiske forventninger til ny nasjonal politikk.....	315
12.4.4	Nytt økonomisk inntektssystem for kommunene.....	316
12.4.5	En kort optimistisk episode	317
12.4.6	Politisk strid i økonomiske kriseår.....	318
12.4.7	Økonomisk langtidsplanlegging og økonomisk politikk overfor kommunesektoren	321
12.4.8	Gjennomføring av kulturprosjekt innenfor trange økonomiske rammer	322
12.4.9	Langtidsbudsjettering etter kriseåret	326
12.5	Langtidsbudsjettering i Tromsø	326
12.5.1	Økonomisk omstilling	327
12.5.2	Endring av prinsippene for økonomisk planlegging	329
12.5.3	Å innføre det nye systemet tok tid.	330
12.5.4	Manglende langtidsbudsjettering tross optimisme.....	331
12.5.5	Strammere økonomistyring	333
12.6	Oppsummering	335
13	Politikk og plan i nordnorske byer	341
13.1	Valg av studieobjekt.....	342
13.2	Brudd og kontinuitet.....	343
13.3	Plan og politikk	345
13.4	Prosess og plan	348
13.5	Nye premisser for planlegging på 1970-tallet.....	349
13.6	Nye premisser for planleggingen på 1980-tallet	351
13.7	Konklusjon	353
Appendiks	359
	Vedlegg 1: Beregningsgrunnlag for folketall i nordnorske byer (for kapittel 2)	359
	Kilder.....	365
	Forkortinger i tekst og noter	365
	Aviser	365
	Arkiver og samlinger.....	366
	Trykte kilder og utredninger	366
	Lokale planer.....	366
	Intervjuer og samtaler.....	367
	Litteratur.....	368

TABELLER

Tabell 2-1 Folketall enkelte nordnorske bykommuner 1945-1960	43
Tabell 2-2 Nordnorsk urbanisering 1945-2000	57
Tabell 3-1 Antallet kommuner i Nord-Norge	92
Tabell 5-1 Generalplanens befolkningsprognoser – eks. fra enkelte byer	126
Tabell 5-2 Befolkningsutvikling i Nord-Norge 1961-1980. Demografiske data	127
Tabell 7-1 Sektorplaner behandlet i Bodø bystyre og Tromsø bystyre (1965-1989).....	187
Tabell 8-1 Langtidsbudsjett (LTB) behandlet av bystyrene i Bodø og Tromsø	229
Tabell 12-1 Langtidsbudsjett (LTB) behandlet av bystyrene i Bodø og Tromsø 1978-1990	305
Tabell 12-2 Langtidsbudsjettering i nordnorske kommuner pr. 1981.....	307

KARTILLUSTRASJONER

Kart 2-1 Byer i Nord-Norge	56
Kart 5-1 Bodø - Flystøykart pr 1967	133
Kart 5-2 Bodø – byutvikling: Nordover?	134
Kart 5-3 Bodø – byutvikling: Ny by på Tverrlandet?	135
Kart 5-4 Bodø – Byutvikling: Bånd mot Bertnes?	136
Kart 5-5 Bodø – landbruksområder pr 1968	143
Kart 7-1 Tromsø – tettbebyggelse 1960.....	196
Kart 7-2 Tromsø bydeler	197
Kart 7-3 Bodø – tettbebyggelse 1960.....	199
Kart 7-4 Bodø - bydeler	201
Kart 7-5 Tromsø - oversiktskart	224
Kart 10-1 Bodø – bygdeutviklingsentre	271
Kart 11-1 Bodø – alternative utbyggingsområder på 1980-tallet.....	285

DIAGRAM

Diagram 2-1 Større byer 1945-2000	58
Diagram 2-2 Mellomstore byer 1945-2000.....	60
Diagram 2-3 Mindre byer 1945-2000	61
Diagram 2-4 Nordnorske byer 1900-2000	67
Diagram 7-1 Tromsø – befolkningsutvikling utvalgte bydeler 1970-1990.....	198
Diagram 7-2 Bodø – befolkningsutvikling bydeler 1960-1990	200
Diagram 7-3 BBLs boligproduksjon totalt og i utvalgte bydeler.....	204
Diagram 7-4 TBBLs boligproduksjon 1965-1985 fordelt på bydeler.....	205
Diagram 7-5 TBBLs boligproduksjon 1965-1990	206
Diagram 7-6 Tromsøs tettstedsbefolkning geografisk fordelt 1970-1990	225
Diagram 9-1 Bruttoutgifter for kommuneforvaltningen	248
Diagram 9-2 Bruttoutgifter pr. innbygger Bodø kommune og Tromsø kommune	249

DEL I

Bakgrunn for kommunal langtidsplanlegging i nordnorske byer

1 Innledning

Avhandlingens tema er å studere langtidsplanleggingen i noen nordnorske byer i tidsrommet 1965-1990.

Stortingets vedtak om ny bygningslov i 1965 var startskuddet for en ny form for langsiktig tenkning i norske byer og herredskommuner. For første gang ble alle kommuner i lovs form pålagt å drive langsiktig, samordnende oversiktsplanlegging. Det var også startskuddet for en politisering av planleggingen i kommunene ved at kommunepolitikere – og kun politikere - i loven ble gitt ansvaret for å lede denne planleggingen. Dette var noe nytt i lokalforvaltningen.

Inntil 1965 var langsiktig planlegging noe som først og fremst hadde foregått i byene, og kun i form av fysiske reguleringsplaner. Enkelte ganger tok reguleringsplanene form av større byplaner, gjerne som en følge av byplankonkurranser. Til grunn for byplanene lå det naturligvis ideer og visjoner som var begrunnet ut fra, og hadde et videre siktemål enn rent fysiske elementer: Aspekter som lokalisering av boliger, næringsområder og transportårer ble gjort på bakgrunn av historiske erfaringer og teorier om for eksempel funksjonalitet og livsstandard for byens innbyggere, men byplanenes utforming og innhold var avgrenset til det fysisk romlige.

Den nye bygningsloven medførte at alle kommuner, ikke bare byene, skulle drive langsiktig planlegging definert som generalplanlegging. Generalplanleggingen var tenkt som en planprosess der disponeringen av kommunens areal skulle settes i sammenheng med økonomisk ressursbruk, såkalt integrert fysisk-økonomisk planlegging. Generalplanleggingen fikk etter hvert et videre arbeidsområde og siktemål enn kun det fysiske-økonomiske, og ble da av flere og flere aktører benevnt som lokal samfunnsplanlegging. Flere sektorer og arbeidsoppgaver, for så vel den kommunale organisasjonen som lokalsamfunnet som helhet, ble underlagt planlegging i generalplansammenheng eller i form av egne langsiktige planer. I en ny lov i 1985 ble betegnelsen generalplanlegging endret til kommuneplanlegging.

Denne langsiktige planleggingen fant sted samtidig som kommuneforvaltningen gjennomgikk store endringer. Perioden fra midten av 1960-tallet til i dag faller sammen med en voldsom

vekst i den kommunale forvaltningens oppgaver og sysselsetting, både absolutt og i relasjon til øvrige samfunnssektorer. I løpet av tiårene 1970-1990 økte sysselsettingen i kommuneforvaltningen fra 136 000 årsverk til 323 000. Enda mer illustrerende for kommunesektorens tiltagende betydning er at kommuneforvaltningens andel av sysselsettingen ble fordoblet fra 9 % i 1970 til 18,2 % i 1990. I omtrent samme periode steg kommunenes samlede driftsutgifter (målt i år 2000 kr) fra 69 milliarder kr til om lag 150 milliarder kr i 1990.¹ Kommuneforvaltningens omfang var enda større i Nord-Norge enn i landet for øvrig.² Spørsmålet om hvorfor man fikk en slik utvikling, er til nå ikke tilfredsstillende behandlet i et historisk perspektiv.³ Selv om dette ikke blir gjort til et hovedtema i denne avhandlingen, er kommuneforvaltningens størrelse og betydning i samfunnsutviklingen etter ca. 1960 et tilleggsargument for valg av tema og problemstilling – samt perspektiv; det å studere planlegging med utgangspunkt i det kommunale nivå.

Å stake ut kursen og meisle ut visjoner og strategier i planleggingsdokument var et politisk ansvar. Det er drøfting og analyse av denne langsiktige politikken som er avhandlingens tema og som avhandlingens problemstillinger er knyttet til. Før 1965 var planleggingen (dersom vi ser bort fra den fysiske) kun kortsiktig i form av årsbudsjettering. Utfallet av den langsiktige planleggingen i kommunene var (og er) et resultat av mange faktorer, men først og fremst var den et synlig uttrykk for hvilken retning politikerne ønsket at utviklingen i lokalsamfunnet skulle gå.

1.1 Problemstilling

Historikeren har i sine analyser og synteser vanligvis vært opptatt av å vektlegge virkninger av politikk og administrasjon, mer enn ideene bak. I denne avhandlingen er studieobjektet planlegging, altså den kontinuerlige planprosessen fram til ferdig plan. Ideene og visjonene er dermed mer sentrale i avhandlingen enn resultatet av planleggingen. For å kunne analysere og peke på hvilke faktorer som påvirket framveksten av den politiserte planleggingen, må imidlertid planleggingen settes inn i en historisk kontekst. Dette vil bli gjort ved å relatere planleggingen til sider ved den generelle historiske utviklingen i lokalsamfunnet og dets omgivelser.

¹ Andersen, Buanes og Aarsæther(2002):19-21 Som kilde for sysselsettingen er SSB oppgitt.

² Tjelmeland (1996 B): 90-92

³ I den sammenheng – og sammenholdt med veksten i kommuneforvaltningen – er det påfallende å registrere at utviklingen i kommuneøkonomien ikke er omtalt i vesentlig grad i den siste utgave av Hodne, Fritz og Grytten, Ola Honningdal (2002): *Norsk økonomi i det 20. århundre*.

Målet er å drøfte og analysere den langsiktige kommunale planleggingen ut fra en faghistorisk synsvinkel. Som det vil framgå av litteraturgjennomgangen under, er en slik historisk dimensjon relativt fraværende i de faghistoriske arbeidene som er utført fram til nå.

Avhandlingens problemstillinger er å analysere og forklare utviklingen innenfor den langsiktige planleggingen i nordnorske byer relatert til:

- strukturelle forhold,
- politiske og ideologiske endringer og
- endringer i selve planleggingsprofesjonen.

For å kunne belyse og drøfte disse problemstillingene vil selve planene, og prosessene som førte fram til planbeslutning, være det vesentligste studieobjektet i avhandlingen. Planene er et uttrykk for hvilke tanker og ideer planleggerne og beslutningstakerne hadde for lokalsamfunnenes framtid. Aktørperspektivet står sentralt – studiet av hvordan de lokale aktørene, spesielt politikerne og planleggerne (saksbehandlerne for de lokale planene), opptrådte i forhold til generelle strukturelle samfunnsendringer, overordnet politikk og planlegging som fag er av avgjørende betydning for å kunne mene noe om hvilke politiske vyer aktørene hadde for sitt lokalsamfunn og om disse visjonene endret seg over tid.

1.2 Avgrensninger

I starten av arbeidet med avhandlingen mente jeg det ville være tilfredsstillende å besvare problemstillingene med kun å studere den kommunale oversiktsplanleggingen i form av generalplanleggingen/kommuneplanleggingen. Tanken var at de politiske visjonene klart ville avtegnes gjennom disse dokumentene. Det viste seg etter hvert at dette var et for snevert perspektiv. De nevnte planene er uttrykk for helhetlige overordnede styringsambisjoner, men antallet planer ble for lite til å danne grunnlag for annet enn en synkron undersøkelse av forskjellen på en generalplan utarbeidet etter Bygningsloven av 1965 og en kommuneplan etter den nye Plan- og bygningsloven av 1985. For å kunne foreta drøfting og analyse i et diakront perspektiv, var det nødvendig å supplere undersøkelsesmaterialet med andre langsiktige plandokumenter.

Med langsiktig planlegging mener jeg planlegging som har en planleggingshorisont som er lengre enn kun ett år. Årsbudsjettet faller dermed naturligvis utenfor undersøkelsen. Det

samme gjelder enkle reguleringsplaner (for utbygging av enkeltvise kvartal) selv om de kan gjelde for flere år. Årsaken til dette var – og er – at planene som oftest var avgrenset til kun å gjelde den fysiske disponeringen av et avgrenset område. Dette i motsetning til for eksempel mer omfattende *byplaner* (og større områdeplaner) som med sitt omfang og sin kompleksitet lettere kan drøftes og analyseres i forhold til samfunnsutviklingen for øvrig (selv om slike planer juridisk sett ble behandlet som en ordinær reguleringsplan etter datidens bygningslover). Til grunn for ”større” planer foreligger det som regel dessuten ofte skriftlig materiale der hensikten med planen presenteres. Dette betyr at min studie omfatter både kommunal oversiktsplanlegging og sektorplanlegging, inkludert økonomisk planlegging.

Jeg har videre avgrenset temaet til å gjelde planer som har vært behandlet og vedtatt i bystyret (kommunestyret) fordi en plan de facto ikke foreligger før den er vedtatt av de ansvarlige styrende, i dette tilfellet bystyrepolitikerne. Jeg har lagt til grunn at planene har tatt til å virke fra vedtakstidspunktet, selv om for eksempel generalplanene skulle godkjennes av departementet før de ble rettskraftige.⁴

Kommunal langtidspanlegging er et vidtfavnende emne. For å operasjonalisere arbeidet med avhandlingens tema og problemstilling har det så vel i utgangspunktet som underveis i arbeidet vært nødvendig å foreta avgrensninger av forskningsfeltet både av pragmatiske, men også av faglige grunner.

1.2.1 Tidsavgrensning - periodisering

Den periodiske avgrensningen bygger på flere forhold der to årstall peker seg ut fordi de representerte nye formelle lover på planleggingsområdet.

For det første gjelder dette som allerede nevnt vedtaket om nye bygningslov i 1965 som påla alle kommuner å drive med generalplanlegging. Dette er derfor det naturlige startpunktet for den perioden undersøkelsen omfatter. Sett i sammenheng med gjennomgang av den historiske forskningen som til nå er utført på området, passer også denne tidsavgrensningen godt inn. De fleste undersøkelsene der planlegging er tema går fram til generalplanleggingens start i 1965.

⁴ Som jeg skal komme tilbake senere i avhandlingen hevdet enkelte lokalpolitikere at mange planer var utdaterte og avleggs allerede da de ble vedtatt.

Et av de seneste bidragene er Øyvind Thomassens doktoravhandling om norsk fysisk planlegging.⁵

Midten av 1960-tallet peker seg også ut som et interessant tidsskille på grunn av endringene i kommunestrukturen: I 1964 var kommunesammenslåingene i kjølvannet av Scheikomiteens arbeid fullført.⁶ Dette skapte en ny kommunestruktur med en rekke storkommuner. Også i Nord-Norge fikk vi et nytt kommunekart der nye Tromsø kommune geografisk ble landets største bykommune. Alle vesentlige tettsteder og bykommuner i landsdelen kom til å inngå i nye allianser med tidligere nabokommuner, med unntak av Bodø og Narvik der sammenslåingene først kom i henholdsvis 1968 og 1972.

Det vanskelige spørsmålet er hvor langt fram mot vår egen tid denne undersøkelsen skal gå. Her peker 1985 med vedtaket om dagens plan- og bygningslov seg ut som et viktig årstall. Jeg har likevel valgt å strekke perioden litt lenger framover for å se hvordan den videre planleggingsprosessen forløp, og hvordan de nye kommuneplanene ble utformet. Derfor har jeg satt 1990 som fremre tidsavgrensning for avhandlingen. Likevel kan det være nødvendig å trekke linjene både bakover mot 1945 og framover mot årtusenskiftet for å forklare bakgrunn og vise til utviklingstrekk etter 1990.

1.2.2 Valg av studieobjekt

Lokal planlegging kan studeres innenfor et hvilket som helst avgrenset geografisk område. I dette tilfellet er byer i Nord-Norge valgt som det empiriske undersøkelsesområdet. Det er flere årsaker til dette.

For det første virket arbeidsfeltet for min stipendiatstilling inn. På bakgrunn av stillingsbetenkingen for denne var det naturlig å velge et tema for avhandlingen som avgrenset det primære undersøkelsesområdet til landsdelen.⁷ Avgrensningen er hensiktsmessig fordi Nord-Norge helt siden andre verdenskrig politisk (og planleggingsmessig) vært vurdert som en egen, avgrenset region. Dette har avspeilet seg i så

⁵ Thomassen: (1997 a)

⁶ Scheikomiteen etter fylkesmann Nikolai Schei, leder av Kommuneinndelingskomiteen opprettet 1946

⁷ Arbeidsområdet for stipendiatstillingen ved Universitetet i Tromsø/Høgskolen i Bodø var knyttet til temaet *moderniseringsprosesser i Nord-Norge 1940-1990 med vekt på byutvikling og byplanlegging*.

vel praktisk politikk (for eksempel deler av næringspolitikken), i offentlige utredninger, samt i historiefaglig og annen vitenskapelig litteratur.⁸

Denne studien er lagt relativt bredt opp, det er ikke kun en type planer som studeres over tid, men langsiktig planlegging som politisk fenomen. Innenfor dette geografiske området vil det igjen være nødvendig å foreta utvelgning for å avgrense det empiriske materialet.

Jeg har valgt å forholde meg til landsdelens byer og da primært Bodø og Tromsø – igjen ut fra både pragmatiske og faglige grunner. Begrunnelsen for valget av Bodø og Tromsø bygger på at byene i utgangspunktet har mange felles kjennetegn. I tillegg til å være Nord-Norges to største byer gjennom perioden 1965-1990, var (er) begge byene regionale sentre for egne regioner i landsdelen. Byene har mange felles historiske utviklingstrekk knyttet til næringsstruktur og kultur. Begge er i nordnorsk målestokk gamle administrasjonssentre og handelsbyer. Tromsø ble kjøpstad i 1794, mens Bodø ble gitt samme status i 1816. I hele etterkrigstiden har de framstått som vekstkommuner og gjennomgått en betydelig befolkningsvekst (kapittel 2). I og med at begge byene var vekstkommuner ble de stilt overfor problemer og utfordringer som krevde planlegging for å synliggjøre hvordan veksten skulle kanaliseres.

Innenfor avhandlingens periodiske avgrensning har både Tromsø og Bodø kunnet dra veksler på en sterk utbygging av statlige og fylkeskommunale institusjoner. Ikke minst gjelder dette sykehusutbygging og etablering av høyere utdanningstilbud som har utviklet seg til betydelige institusjoner (Universitetet i Tromsø startet opp i 1972 og ved daværende Nordland Distriktshøgskole begynte undervisningen høsten 1971). Samtidig som Bodø og Tromsø har mange felles kjennetegn, er det i drøftinger og analyser viktig å være bevisst at byene var ulike på mange områder.

Naturligvis har jeg der det har lagt til rette for det, sammenlignet utviklingen i Bodø og Tromsø med de øvrige byene i landsdelen. Ved denne sammenligningen har jeg konsentrert meg om de byene der det er produsert nye byhistorier. I og med at den nye Rana-historien

⁸ Jf for eksempel *Problemet Nord-Norge* (Publisert i SNNN skrift nr.1 1948), *St.meld. nr. 85 (1951) Om et utbyggingsprogram for Nord-Norge*, NOU 1972:33 *Om landsdelplanen for Nord-Norge*. Og litteratur som: Drivenes et al.(1994), Eriksen(red.) (1996) samt Thomassen (red.) (1997 b)

ikke forelå før høsten 2007, helt i slutfasen i arbeidet med avhandlingen, har utviklingen i Mo i Rana fått liten plass.

Mange hevder at forskjellen mellom by og land over tid nærmest er utvasket, og at bybegrepet i dag har mistet sin mening. Min oppfatning er at bybegrepet fortsatt er en fruktbar distinksjon for å skille denne typen lokalsamfunn fra de mer rurale, ikke minst i planleggings-sammenheng. Det er nettopp nyttig å opprettholde et slikt skille fordi det åpenbart er stor forskjell på å planlegge en stor kommune med et bysamfunn og et mindre ruralt bygdesamfunn. Valget av byer som forskningsobjekt gjør det dessuten lettere å trekke utviklingslinjene tilbake til situasjonen før 1965. Fram til da ble langsiktig fysisk planlegging på lokalt nivå kun utført i byene. Med unntak av noen få landkommuner, med utvalgte deler definert som bygningskommune der den gamle bygningsloven gjaldt, fant det ikke sted slik planlegging på bygdene.⁹

Men hva *er* egentlig en by? Her kan det gis flere svar. Vanligvis tenker vi på et sted med en viss størrelse på befolkningen, der bosettingen er organisert i en tettbebyggelse med gater og plasser, og det er et spesialisert og nyansert næringsliv. Bybegrepet har også forandret seg over tid. For å anskueliggjøre problemstillingen, kan vi sammenligne Alta ved slutten av det 20. århundre med Bergen mot slutten av det 18. Vi finner da to steder med samme folketall, men med høyst ulik grad av urbanitet.¹⁰

Siden andre verdenskrig har forandringene vært av både juridisk, administrativ og geografisk art. Antallet formelle byer har endret seg betydelig, ikke minst som følge av den store kommuneinndelingsreformen på 1960-tallet, og fram til dagens situasjon hvor kommunene selv, etter visse minstekriterier, kan definere seg som by. I et lovvedtak fra 1997 heter det at en kommune kan fatte vedtak om bystatus – enten for hele kommunen eller for ett eller flere tettsteder i den – dersom den har over 5 000 innbyggere og ”et bymessig tettsted med handels- og servicefunksjoner og konsentrert bebyggelse.”¹¹ Dette gjør at for eksempel nordnorske kommuner som Fauske, Sortland, Finnsnes og Leknes har vedtatt at de skal benevnes by. Det har også vært differensiert mellom byene på bakgrunn av funksjonelle kriterier som for eksempel begrepet *sentralsted*, en by som har sine sterkeste relasjoner til den

⁹ For eksempel for Honningsvåg i dagens Nordkapp kommune og en del av Bodin kommune i dagens Bodø kommune var egne bygningskommuner.

¹⁰ Eksemplet er hentet fra Myhre (2000 b): 308

¹¹ Thornæs (1999): 263

omkringliggende regionen. Dette står i motsetning til *nettverksbyen* der regionsfunksjonen er underordnet det å inngå i et nettverk med andre byer (som en følge av byenes primære næringsvirksomhet). I tillegg har historikere og andre fokusert på bybegrepet i forhold til kultur- og identitetsforskjeller mellom by og land. Ved drøftingen av etterkrigstidens urbanisering i Nord-Norge vil jeg komme nærmere inn på disse problemstillingene (jf. kapittel 2).

1.3 Norsk litteratur om planlegging

Norsk historisk forskning om langsiktig planlegging har vært preget av to faglige tilnærminger: For det første en retning som har vært sterkt faglig påvirket av sosialøkonomien/samfunnsøkonomien. Arbeidet med å etablere en norsk planøkonomi etter andre verdenskrig har vært det sentrale aspektet i disse arbeidene. Det er slike bidrag som danner bakgrunnen for Berge Furre's begrep ”Den sosialdemokratiske orden, perioden da førestellingane om velferdsstaten, den fulle sysselsetjinga og det planlagde samfunnet var politisk fellesgods.”¹² Det var en æra som i Norge, i følge Furre, vedvarte fram til motkonjunkturpolitikens sammenbrudd på slutten av 1970-tallet. Et tidlig tilskudd til denne forståelsen er Trond Berghs bidrag om norsk økonomisk politikk 1945-1965 i boken *Vekst og velstand* fra 1977.¹³ Vektleggingen og betydningen av sosialøkonomenes inntog i statsapparatet etter krigen, samt forholdet mellom politikk og forvaltning har særlig vært fokusert på i for eksempel Trond Nordby (red.): *Arbeiderpartiet og planstyret 1945-1965* (1993), samt Nordbys egen bok *Korporatisme på norsk 1920-1990* fra 1994.¹⁴ Det er den nasjonale politikken på området som er forskningsfokus i disse bidragene, mens denne avhandlingen tar utgangspunkt i et lokalt perspektiv.

Innenfor denne ovennevnte kategorien finnes det også en stor litteratur med et regionalt utgangspunkt. Utgivelsen av Ottar Brox banebrytende bok *Hva skjer i Nord-Norge?* fra 1966, der Brox tar et oppgjør med den statlige politikken og planleggingens konsekvenser i form av økt sentralisering, inngår selvsagt som en standardreferanse i den nasjonale bibliografien på feltet.¹⁵ En oppfølger til Brox var Bjørn Hersougs og Dag Leonhardsens (1979), *Bygger de landet?*, der utgangspunktet var å analysere sider ved norsk distriktspolitikk i perioden 1945-

¹² Furre (1993): 13

¹³ Bergh (1977)

¹⁴ Jf. Nordby(1993) og Nordby(1994).

¹⁵ Brox, Ottar (1966)

1975.¹⁶ Landsdelsplanen er utgangspunktet for den systemkritikken som framkommer i begge arbeidene. Brox bok utgjorde dessuten startpunktet for en politisk debatt om den nordnorske landsdelen som dannet basis for mye av den omfattende samfunnsvitenskapelige forskningen på Nord-Norge som kom i kjølvannet av opprettelsen av Universitetet i Tromsø i 1972 og landsdelens høgskoler for øvrig. I all den ovennevnte litteraturen avviker periodiseringen for det meste fra denne avhandlingen. Forskningsperspektivet, nasjonalt og regionalt, er et helt annet enn det å ta utgangspunkt i lokale forhold slik at denne litteraturen primært har betydning for å sette avhandlingens problemstilling inn i en større sammenheng.

Den andre forskningsmessige tilnærmingen til planlegging har tatt utgangspunkt i den fysiske planleggingen. Den kan kategoriseres i tre forskjellige typer historiske arbeider: For det første er det historiske arbeider der byplanleggingen i en nasjonal kontekst er forskningstema. For det andre er det lokalhistoriske verk (monografier) der planlegging inngår som en del av den samlede framstillingen, og for de tredje er det historiske arbeider som med utgangspunkt i den fysiske planleggingen omhandler utviklingen og framveksten av en integrert fysisk-økonomisk planlegging. Disse tre kategoriene vil bli behandlet i det følgende:

1.3.1 Lokal planlegging før 1965 - oversiktverk

Mine undersøkelser viser at det for perioden etter 1965 ikke finnes historiefaglige utgivelser som har (langsiktig) planlegging på by-/kommunenivå som hovedtema. For tiden forut foreligger det imidlertid noen sentrale arbeider, men disse er ikke forfattet av faghistorikere.¹⁷ Dette gjelder arkitekten, professor Rolf Jensen, og kunsthistorikeren Helga Stave Tvinnereims arbeider om norsk byplanlegging. Jensen tar for seg tilblivelsesfasen fra omkring 1850 og fram til 1930, mens Tvinnereims arbeider overlapper og fører prosessen fram til 1965. Begge arbeidene bygger på solid empirisk dokumentasjon der arkitektprofesjonen står i sentrum for analysene. I Tvinnereims forskning er det 1900-tallets store byplanlegger og vår første professor i byplanlegging, arkitekt Sverre Pedersens planarbeider, som er det sentrale forskningsobjektet.¹⁸

¹⁶ Hersoug og Leonhardsen (1979)

¹⁷ Et mer geografisk avgrenset arbeid som kan nevnes i denne sammenheng, er tidligere fylkesarkitekt og BSR-ansatt Trond Danckes beretning om gjenreisningen av Finnmark etter tyskernes brenning vinteren 1944, Dancke (1986). Dancke gjennomgår utviklingen i de enkelte kommunene.

¹⁸ Jensen (1980) og Tvinnereim (1990), jf dessuten: Tvinnereim (1988).

1.3.2 Bymonografier

Historikernes bidrag finnes i et par oversiktverk, samt i en rekke byhistorier. Fokuset på planlegging er begrenset og, som vi skal se, avgrenset i disse bøkene. Samtidig er disse historieverkene med byen/kommunen som forskningsobjekt, generelt viktige da de bidrar til å sette planleggingen i og av byer inn i en større kontekst.

I Nord-Norge finnes det en rekke bymonografier der planlegging og byutvikling (tettstedsutvikling) i større og mindre grad inngår som del av historien. Byhistorier er en historisk genre som har utviklet seg i pakt med historiefagets utvikling når det gjelder teori, metode og empirisk perspektiv.¹⁹ Eldre bidrag har allikevel vært til stor nytte for å få en oversikt over byutviklingen generelt, samt oppstarten og tilløpene til byplanlegging i landsdelen. Først av alt gjelder dette Axel Coldevins Bodø-historie fra 1966, selv om den egentlig er en revisjon av hans utgivelse fra 1936.²⁰ Likeså har vi en rekke andre by- og bygdehistorier som primært omhandler byer og tettsteders historie før denne avhandlingens avgrensning.²¹

1990-tallet representerte en ny tilnærming til byhistorien i Nord-Norge. Det startet med et nytt firebinds verk om Tromsø-området, der Hallvard Tjelmeland har skrevet siste bind som omhandler perioden 1945-1996. I forbindelse med Narviks 100-års byjubileum i 2002 ble det utgitt et tobinds verk, der siste bind (1950-2002) av Oddvar Svendsen har størst interesse i denne sammenhengen. Deretter bidro Kjell Roger Eikeset med siste bind i Altas historie (1964-2002). I 2004 kom Harstads historie i ett bind (1904-2004) med Kristian Steinnes som forfatter, før den nye Rana-historien (1890-2005) av Hilde Gunn Slottemo ble utgitt høsten 2007.²² Alle disse bindene bidrar med planleggingshistorie. Med noen få unntak (primært romlig, fysisk planlegging) er imidlertid i all hovedsak den planlegging som omhandles av betydning for arbeidet med denne avhandlingen, generalplanleggingen på 1960- og 1970-tallet.²³ Dette gir muligheter for å sammenligne utviklingen på flere steder for å finne fellestrekk og avdekke ulikheter, samt å supplere mine primære og førstehånds kilder med

¹⁹ For en nordnorsk byhistoriografi pr. 1990 jf. Niemi(1990). Se dessuten Helle et al. (2006 a).

²⁰ Coldevin (1966)

²¹ Alsvik(1963), Lunde(1979), Coldevin (1965), Karstensen (1965), Moe (1961), Jacobsen, Kjell (1977), Iversen (1989), Hanssen (1990) og Balsvik (1989):

²² Tjelmeland (1996 A), Svendsen(2002), Eikeset (2003), Steinnes (2003) og Slottemo (2007). Jeg har dessuten trukket veksler på Christensen Pål (1995), Eikeset og Aas (2001)

²³ Unntakene er reguleringsplanarbeid, for Narvik og Mo i Ranas del byplanlegging i de første etterkrigsårene og arbeidet med sentrumsplanen etter byplanen i Tromsø i 1969. Den siste planen må sies å ha et videre perspektiv enn kun det romlige.

opplysninger fra verkene. Utenom generalplanleggingen står det relativt lite om den langsiktige samfunnsplanleggingene i disse nordnorske byene. Byhistoriene inngår derfor primært som støttelitteratur i forhold til avhandlingen.

Siktemålet til den langsiktige planleggingen i kommunen kan etter mitt syn analytisk todeles selv om begge naturligvis henger sammen: For det første har vi det ytre perspektiv der det må utmeisles visjoner og strategier for hvordan kommunen skal kunne utvikle seg som helhet. For det andre må det gis instruksjoner om hvordan kommunens egen organisasjon skal planlegge og drifte egen virksomhet for å bidra til å oppnå disse målsettingene. Naturligvis kommer byhistorieforfatterne inn på dette. Men etter mitt syn fokuseres det i for beskjeden grad eksplisitt på kommuneforvaltningens utvikling til å bli en av de største virksomhetene i kommunene i løpet av perioden 1965-1990. Hilde Gunn Slottemo er den eneste som eksplisitt behandler dette på egen plass.²⁴

En gjennomgang av tre nyere byhistorier fra Sør-Norge viser noe av den samme tendensen: Dette gjelder siste bind i Oslo-historien skrevet av Edgeir Benum (1994) og siste bind i Trondheim-historien av Ola Svein Stugu, samt Pål Thonstad Sandviks Kristiansand-historie for årene 1945-1999.²⁵ Byene er i tillegg interessante fordi de i likhet med Bodø og Tromsø er regionale sentre og seinmoderne kompetansesentre.

Når det gjelder planprosesser, er det generalplanlegging som behandles. For Oslos del er det her snakk om Generalplanen for Stor-Oslo fra 1952, mens Stugu på meget inngående vis går inn på prosessen som førte fram til den nye generalplanen for Trondheim. Planarbeidet beskrives som en lukket, ekspertstyrt prosess som i praksis var fullført før den nye bygningsloven tok til å virke. Med bakgrunn i blant annet Øyvind Thomassens hovedoppgave, *Bil i by*, hevder Stugu at særlig urbaniseringen og løsningen av trafikkproblemene var premisslegger for planen, med bilen definert som problemløser.²⁶ Hovedprinsippene i planen ble vedtatt av bystyret i juni 1966, mens loven tok til å virke fra

²⁴ Slottemo (2007): 525 Under overskriften *Bedriften Rana kommune* viser hun til at Rana kommune i 1988 hadde 1400 personer ansatt – fordelt på 1100 årsverk. Omstilling og modernisering av organisasjonen blir drøftet over to sider, men at kommunen, hadde utviklet seg til en av Mo i Ranas største arbeidsplasser (Koksverket hadde til sammenligning 300 arbeidsplasser da det ble nedlagt) med krav til politisk og administrativ planlegging og styring, faller utenom Slottemos beskrivelse.

²⁵ Benum(1994), Stugu (1997) og Sandvik (1999)

²⁶ Stugu (1997): 59-60 Jf. også Thomassen, Øyvind (1991)

nyåret 1966.²⁷ Planarbeidet i de to byene faller dermed utenfor vår periodisering fordi begge generalplanene ble vedtatt før generalplanarbeid etter bygningsloven av 1965 de facto startet opp. Ingen bykommuner i Nord-Norge hadde startet opp med generalplanlegging etter de nye retningslinjene på dette tidspunktet. Oslo og Trondheim skiller seg også i vesentlig grad fra de nordnorske byene i størrelse og næringsstruktur. Dette gjør sammenligning vanskelig, men samtidig er det beskrivelser og analyser av en rekke transformasjonsprosesser og konfliktdimensjoner i disse byhistoriene som bidrar til å forklare lignende fenomen i de nordnorske byene.²⁸ Selv om Kristiansand-historien også har en historie om ansatser til generalplanlegging på 1950-tallet med arkitekten Erik Lorange som byplansjef, var generalplanleggingen her, i likhet med de aller fleste stedene i Nord-Norge, et resultat av den nye bygningsloven.²⁹

1.3.3 Planleggingshistorie – bakgrunn og kontekst

Av historiske arbeider som gir kontekst for avhandlingens fokus på langtidsplanleggingen, er det enkelte bidrag som må trekkes fram.

For det første er det Oddvar Svendsens oversiktsartikkel over nordnorsk byplanlegging på 1900-tallet, som ble publisert ganske nylig i antologien *Arkitektur i Nord-Norge*. Svendsens hovedfokus er å belyse utviklingen av den fysiske planleggingen i byene primært sett i relasjon til endringer innenfor planfaget. Han vektlegger også i noen grad betydningen allmenne strukturelle og politiske forutsetninger hadde på slik planlegging. Svendsen deler byplanleggingen i Nord-Norge inn i fire faser med blant annet 1980 som et periodeskille.³⁰ Dette er et forhold jeg vil komme nærmere tilbake til senere i avhandlingen.

Dernest er det hovedfagsarbeidet til Arthur Wøhni. Dette er primært en vurdering av endringer i statens holdninger til generalplanarbeidet i perioden 1965-1985. Drøftingen er

²⁷ Stugu (1997): 86

²⁸ Stugu (1997): 171 ff. viser blant annet hvordan trafikkplanleggingen var en utløsende årsak til konflikter og økt miljøengasjement omkring 1970. Særlig planlagt sanering av bebyggelse og ny hovedvei gjennom bydelen Bakklandet er et illustrerende eksempel på et brudd i utviklingen til fordel for at miljøtankegangen slår igjennom på 1970-tallet. Dette temaet behandles også for Tromsøs del i Tjelmeland (1996): 585 ff.

²⁹ Sandvik (1999): 377 ff.

³⁰ Svendsen (2007)

utført med på bakgrunn i offisielle dokumenter, og arbeidet gir god informasjon og innsikt i alle overordnede retningslinjer og lovinitiativ som kom i hans undersøkelsesperiode.³¹

Dessuten er det to arbeider som faller utenfor denne avhandlingens periodisering, men som allikevel må omtales på grunn av tematikken.

Først er det sosiologen Per Kristen Mydskes arbeid, *Den historiske bakgrunnen for fysisk/økonomisk planlegging i Norge*, der han beskriver hvordan ideen om fysisk/økonomisk planlegging i Norge grodde fram i perioden etter andre verdenskrig og fram til ca. 1965. Mydskes arbeid er ikke primært et historisk arbeid, men en institusjonell analyse med fokus på det regionale planleggingsnivået. Mydske viser hvordan arbeidet i de to institusjonene Brente Steders Regulering (BSR) og områdeplanleggingen (som startet opp i Nordland fylke rett etter andre verdenskrig) beredte grunnen for den fysisk- økonomiske planleggingen slik den ble formalisert i bygningsloven av 1965. Mydskes hovedkonklusjon er at integrasjonen av den fysiske og den økonomiske planleggingen var en institusjonell reaksjon på langtidstendenser i samfunnsutviklingen der særlig økt industrialisering og urbanisering var faktorer som virket inn til fordel for denne endringen.³²

Øyvind Thomassen har i sin doktorgradsavhandling, *Herlege tider. Norsk fysisk planlegging ca. 1930-1965*, egentlig vektlagt samme periode og tema som Mydske, men perspektivet er historikerens, og tematikken og problemstillingen er videre:

*(...) Det er for det første utviklinga i norsk fysisk planlegging i perioden, som ein lekk i og ein respons på utviklinga i internasjonal planlegging. For det andre er det utviklinga av norsk fysisk planlegging som ein lekk i ein norsk tradisjon for planlegging, og ein respons på opplevde samfunnsproblem i samtida. (...).*³³

Thomassen viser hvordan den fysiske planleggingen i relasjon til økonomisk planlegging regionalt og nasjonalt utviklet seg i forhold til politiske ønsker på nasjonalt nivå om å planlegge og å styre samfunnsutviklingen. Han trekker opp et bredt lerret for å forklare denne utviklingen både med hensyn til hvordan sentrale fagfolk og politikere handlet på

³¹ Whøni (1986)

³² Mydske (1974): 108

³³ Thomassen (1997 a): 22

planleggingsområdet. Hvordan teoriimport fra utlandet, særlig anglo-amerikansk, dannet basis for kunnskaps- og teoriutvikling nasjonalt, gjøres til et viktig poeng for å forklare utviklingen både på politikkområdet så vel for fagfolkenes arbeid på utdannings-, forsknings- og praksisfeltet. Og ikke minst viser Thomassen hvordan sentrale aktører, ikke minst politikeren Erik Brofoss, brukte planlegging for å oppnå resultater innenfor distrikts- og velferdspolitikken der målsettingen om sosial og geografisk utjevning (motvirke regional ubalanse) var hovedmålet.³⁴

I avhandlingen benytter Thomassen flere eksempler fra by- og regionplanleggingen for å belyse dette helhetlige perspektivet; for perioden fra slutten av 1940-tallet og utover på 1950-tallet gjelder det de tre bysamfunnene Bergen, Oslo og Mo i Rana. Stavanger-regionen og Trondheim benyttes for å eksemplifisere utviklingen på 1960-tallet.³⁵ Selv om Thomassens avhandling faller utenfor min periode og avviker fra mitt forskningsfokus, har disse kapitlene vært særlig nyttige.

1.3.4 Historiske oversiktsverk med kommunenivået som utgangspunkt

Av historiske oversiktsverk som har kommunenivået som forskningsobjekt, er det to verk som peker seg ut – igjen som støttelitteratur fordi langsiktig planlegging ikke har noen betydelig plass i disse verkene.³⁶ På bestilling fra Kommunenes Sentralforbund (KS) ble det i forbindelse med 150-årsjubileet for formannskapsloven i 1987 utgitt et jubileumsverk, *Folkestyre i by og bygd*, vesentlig med historikere i Bergen som bidragsytere.³⁷ Særlig Tore Grønli og statsviteren Harald Baldersheims bidrag, som henholdsvis behandler perioden 1945-1970 og 1970-1987, har vært nyttige for meg. Baldersheim gir en generell omtale av planleggingen fra 1960-tallet og framover til kommuneplan ble innført som begrep i Plan- og bygningsloven i 1985.³⁸

³⁴ Thomassen (1997 a)

³⁵ Thomassen (1997 a) jf. kapittel 8. *Bergen, Oslo og Mo i Rana: Tre døme på lokal planlegging*, s.279-301 og kap. 14. *Tilbake til byen*, s. 453-485.

³⁶ Annen historisk støttelitteratur som det har vært trukket veksler på er Annaniassen, Erling (1996 a) Annaniassen, Erling et al. (1996 b) samt Karmly, Dag (1977) Boligsamvirkets historie i forhold til planleggingen av boligsektoren nasjonalt og lokalt, samt Karmlys bidrag i forhold til den statlige virkemiddelpolitikken betydning for den kommunale planleggingen.

³⁷ Grønlie (1987) og Baldersheim (1987)

³⁸ Baldersheim (1987): 294-298

Endelig kom det i 2006 en samlende framstilling av norsk byhistorie fra middelalderen og fram til ca. 2000, *Norsk byhistorie- urbanisering gjennom 1300 år*.³⁹ Initiativet ble tatt av Norsk komité for byhistorie på bakgrunn av alle de nye byhistorieverkene som var utgitt fra 1990 og framover. Den norske byhistorieverket må også ses i sammenheng med en rekke historikers nye bidrag til byhistorieforskningen både av teoretisk og metodisk art. Dessuten bidro byhistoriske forskningstema på seminarer og konferanser til at ideen om en syntetiserende norsk byhistorie ble sådd.⁴⁰ I det nye verket er det naturligvis siste del (1920-2000) ført i pennen av Ola Svein Stugu, som har interesse i denne sammenheng.⁴¹ Stugu begrenser seg til hvordan generalplanleggingen inngikk som en del i et større plansystem på 1960-tallet. Dette medfører at langsiktig planlegging av byene avgrenses til primært å gjelde generalplanlegging.⁴²

I oversiktsverk og byhistorier kan det ikke forventes utfyllende analyser og drøftinger av planleggingen av byen. I byhistoriene er det helst virkningene av de kommunale beslutningene som er det sentrale.

1.3.5 Den flerfaglige planleggingen

Om historikere i liten grad har fokusert på planlegging etter 1965, har dette vært et sentralt forskningstema for andre faggrupper. Oppmerksomheten og tilnærmingen i det vitenskapelige miljøet har imidlertid over tid variert fra profesjon til profesjon. Mens arkitektene tilnærmet var enerådende som langsiktige planleggere før generalplanleggingen ble lovbestemt, tok etter hvert flere og flere profesjoner del i langtidsplanleggingen. I tillegg til arkitektene ble det rekruttert planleggere som hadde profesjonsmessig tilknytning til en rekke andre og svært ulike fag som ingeniørfag, økonomi, jus, landbruksfag, geografi, sosiologi, statsvitenskap og sosialantropologi. Denne utviklingen har også preget forskningslitteraturen på feltet.

Selv om planleggingen dermed er blitt et flerfaglig arbeidsfelt, har det her vært nødvendig å gjøre noen analytiske grep for å forenkle framstillingen. Dette kan tilsløre flerfagligheten, men avdekker samtidig at den enkelte fagprofesjonen naturligvis har hatt sin egen tilnærming til planlegging. Hensikten her er primært å gjennomgå deler av den ikke-historiske

³⁹ Helle (et.al) (2006 a)

⁴⁰ Jf. seminar- og konferanserapporter som: Niemi og Tjelmeland (red.) (1992) og Supphellen (ed.) (1998) og Supphellen (red.) (2000)

⁴¹ Stugu (2006)

⁴² Stugu (2006): 453-458

forskningslitteraturen som jeg har dratt nytte av i avhandlingen. Formålet er altså ikke å følge opp og utdype andre fagprofesjoners teoriutvikling, men å utnytte ideer og momenter derfra for å svare på avhandlingens problemstilling.

En stor del av støttelitteraturen vil som kildekategori primært fungere som historiske levninger og da utnyttes til å gi innsikt om opphavsmann til kilden og kildens opphavssituasjon.⁴³

1.3.5.1 Forskjellige fagdisipliner og planlegging

Jeg slutter meg til Øyvind Thomassens påstand om at arkitektene var enerådende innenfor byplanleggingen fram mot 1965. Det faglige senteret for undervisning og forskning innen byplanlegging var i utgangspunktet knyttet til Sverre Pedersens professorat ved NTH. Etter Pedersens avgang ble instituttet der han arbeidet, i 1956 delt i et institutt for byggekunst og *Institutt for by- og regionplanlegging*. Dette er et uttrykk for at feltet ble viktigere, men også et bevis på arkitektprofesjonens utvidede syn og ambisjon på planleggingsområdet. På 1960-tallet tiltok institusjonsoppbyggingen med basis i arkitektprofesjonen ved etableringen av *Norsk institutt for by- og regionforskning* (NIBR), opprettelsen av et dosentur i arealplanlegging ved Norges landbrukshøgskole fra 1968 og endelig ved opprettelse av et professorat i planfag ved Arkitektthøgskolen i Oslo (AiO) fra 1971. Før dette ble planfaget betjent ved enkeltstående kurs ved AiO.⁴⁴

⁴³ For eksempel Nygaard og Lorange (1950) som er rapport fra en konferanse om *regionplanlegging* i Alta i 1948 arrangert av BSR og Boligdirektoratet. Rapporten gir en innføring både i arkitektprofesjonen og øvrige fagdisipliners synspunkter på regional og lokal planlegging i samtida. Eller Erik Ankers, *Bystruktur*, fra 1967 (som dukket opp via arkivstudier), hvor Anker, reflekterer over bytypologiens mønstre og byenes utvikling. Et arbeid som har vært benyttet i undervisningen i kurset i by- og regionalplanlegging ved NTH, og som dermed sier noe om det teoretiske kunnskapstilfanget til dem som skulle ut å fungere som planleggere på den tiden. Et annet godt eksempel på denne kildekategorien er tidsskriftet *Plan* (tidligere *Plan og arbeid*) som er, og har vært, en viktig arena for formidling og debatt for den tverrfaglige tilnærmingen til samfunnsplanleggingen. Tidsskriftet har vært nyttig i et forsøk på å følge den løpende debatten for de forskjellige planfagene uten at det er historiefaglige problemstillinger som er det bærende framstillingselementet i arbeidene. De viktigste unntakene kom i forbindelse med årtusenskiftet i form av oversiktsartikler i et temanummeret om planlegging: *Plan* 5/6-1999 Tor Skjånes, Tor Selstad, Erik Lorange, Preben Munthe, Røyne Kyllingstad, Håvard Teigen og Karl Otto Ellefsen., Jeg vil dessuten peke på arkitekten og "*boligpolitikk-historikeren*" Jon Guttus artikkel om boligplanleggingen, Guttu, Jon: *Den gode bolig: Seks skifter i boligplanlegging* i *Plan* 3/2004.

⁴⁴ Jeg bygger her primært på Thomassen (1997): 436 ff. og egne undersøkelser som viser at Bjarne Louis Mohr (1901–86) overtok professor og leder ved det nyopprettede Institutt for by- og regionplanlegging, NTH, fra 1956-. Erik Langdalen (1925-1993) ble tilsatt som dosent i arealplanlegging ved Norges landbrukshøgskole fra 1968, professor 1975–91 og at Erik Lorange ble professor i planfag ved Arkitektthøgskolen i Oslo 1971–86. Før ansettelsen av Lorange ble planfaget betjent ved enkeltstående kurs ved AiO.

Som en følge av institusjonsoppbyggingen har det kommet et betydelig tilfang av litteratur på området. Men, igjen, det er ikke historiefaglige problemstillinger som først og fremst beskrives og analyseres. I stedet er det arkitekturfaglige forhold som estetiske kvaliteter ved det fysiske miljøet, stedsutforming (morfologi) og stedsanalyse som blir behandlet. I de senere år har særlig (stor-)byen stått sentralt i drøftinger av begreper som urbanisme, urbanitet eller globaliseringens virkninger på byen.⁴⁵ Selvsagt gir dette et tilfang til forståelse av stedsutvikling og byplanlegging, men noe primære kilder vil ikke dette være i denne avhandlingen. Det viktigste forskningsbidraget i mitt tilfelle har i stedet vært Helge Fiskaas doktorgradsavhandling, *Med lov skal landet byggast*, om fysisk-økonomisk planlegging de første årene etter 1965. Studien bygger på en gjennomgang av arkitektkontoret Nic. Stabells arbeid med generalplanlegging fem steder i Norge.⁴⁶ Videre må samfunnsgeografen Sture Kvarvs doktorgradsavhandling, *Yrkesroller og fagideologiske brytninger i fysisk planlegging i Norge og Sverige* nevnes på grunn av forskningstema. Han drøfter utviklingen av arkitektrollen innenfor fysisk planlegging i perioden 1920-1970. Dette er et av de få arbeider i denne kategorien der både arbeids- og framstillingsformen er historiefaglig fundert, men tidsmessig tangerer den så vidt denne avhandlingen.⁴⁷

Sammenlignet med arkitektprofesjonen har ingeniørfaget blitt sett på som mer avgrenset i overordnet og langsiktig planlegging. Sett i et lengre perspektiv var det arkitektene som utformet de store helhetlige byplanene, mens ingeniørens ansvar mer var knyttet til teknisk gjennomføring av avgrensede deler (vei, vann, kloakk etc.). Etter mitt syn må muligens denne oppfatningen revurderes.⁴⁸ De fleste norske byer er sjøvendte, og i historisk forstand har havna og dens funksjon stått i en særstilling, et poeng som synes underkommunisert i de fleste studier. Det er byens hus, rom og gater på landjorda som har hatt hovedfokus. Ved planleggingen av havnene var det ingeniørene som rådde grunnen.

Fra 1965 deltok også ingeniørene i større grad i den landbaserte lokale langtidsplanleggingen. I Bodø var det sivilingeniører innenfor byggfaget som var de sentrale utformerne og saksbehandlere i generalplanprosessen. Den lovpålagte oversiktsplanleggingen åpnet et nytt

⁴⁵ Jf. Aspen og Pløger (red.) (1997) og Pløger (2001) drøftingene. Selvsagt finnes det forskningsbidrag der analysen er konsentrert om empiriske forhold, for eksempel (samfunnsplanleggeren) Gabrielsen, Guri Voss og (arkitekten) Isdahl, Bård (2005): *Bo i bysentrum – by i bosentrum* som konkret omhandler barns oppvekstmiljø i norske storbyer.

⁴⁶ Fiskaa, Helge (2002)

⁴⁷ Kvarv, Sture (2003)

⁴⁸ Thomassen (1997): 114 ff. om faglig strid om byplanlegging mellom arkitekt- og ingeniørprofesjonen i mellomkrigstiden.

arbeidsfelt for ingeniørene, som skaffet seg kompetanse i grunnutdanningen eller gjennom tilleggsutdanning, men basis for undervisningen og teoritilfanget var fortsatt knyttet til andre fagdisipliner.⁴⁹

Fra geografifaget har jeg dratt nytte av Hallstein Myklebost sin doktoravhandling fra 1960, *Norges tettbygde steder 1875-1950*, primært på grunn av hans drøfting av by- og tettstedsbegrepet, men også for hans empiriske gjennomgang av tettstedsutviklingen i Norge.⁵⁰ Hans analyser og begrepsdefinisjoner er grunnleggende for behandlingen av nordnorsk urbanisering (kap.2). Det er dessuten en rekke geografer som har beskjeftiget seg med offentlig planlegging i sin forskning og formidling. Særlig problemstillinger med basis i regionalpolitikken har vært tatt opp av geografene Jens Christian Hansen og Tor Selstad. Unntaket har vært Tor Fr. Rasmussen som helt siden starten av sin akademiske løpebane har hatt byen, og etter hans syn, den manglende bypolitikken, som forskningsobjekt.⁵¹

1.3.5.2 Samfunnsplanlegging i et helhetlig perspektiv

Planlegging har også vært et sentralt tema blant samfunnsvitere. I et helhetlig perspektiv peker Øyvind Østeruds, *Samfunnsplanlegging og politisk system* fra 1972 seg ut som det første arbeidet som prøver å sette norsk samfunnsplanlegging inn i en internasjonal teoretisk og ideologisk kontekst. Østerud tar utgangspunkt i framveksten av planøkonomien. Et mindre kapittel omhandler byplanleggingen, men denne drøftes i en arkitekturfaglig kontekst.⁵² I 1979 kom oppfølgeren, *Det planlagte samfunn*, som i stedet for å beskjeftige seg med planleggingsteori og planleggingens ideologiske grunnlag, ga en historisk gjennomgang av sentralplanleggingens utvikling med fokus på dens muligheter og grenser.⁵³ Jørgen Amdam og Noralv Veggelands innføringsbok i samfunnsplanleggingens teori, *Teorier om samfunnsplanlegging*, har siden 1981 utkommet i flere versjoner og opplag. Bokas ambisjon er å beskrive planleggingstenkningen historiske utvikling og knytte disse teoriene an til utfordringer ved planleggingen på slutten av 1990-tallet.⁵⁴

⁴⁹ Søk i BIBYS viser en rekke kurs i regi av Norske sivilingeniørers forening med tema som oversiktsplanlegging, *Kommunal planlegging og budsjettering* etc.

⁵⁰ Myklebost (1960)

⁵¹ Rasmussen (1969) og (2003)

⁵² Østerud (1972)

⁵³ Østerud (1979)

⁵⁴ Amdam og Veggeland (1991, 2. utg. 1998)

Da Universitetet i Tromsø startet opp i 1972, ble virksomheten ved Institutt for samfunnsvitenskap (ISV) organisert i fire forskningsgrupper der en av gruppene konsentrerte sin virksomhet omkring *Samfunnsplanlegging og lokalsamfunnsforskning*. Organiseringen avspeilet det tverrfaglige perspektivet i forskningen og undervisningen ved ISV, der lokalsamfunnenes, for ikke å si småsamfunnenes, kår og utvikling generelt sto i sentrum. Forskningen var rettet mot rurale samfunn.⁵⁵ I artikkelsamlingen *Lokale samfunn og offentlig planlegging* fra 1978 med Trond Thuen og Cato Wadel som redaktører bidro Nils Aarsæther med en artikkel der det tverrfaglige aspektet ved samfunnsplanleggingen ble fokusert.⁵⁶ Det er derfor ikke underlig at nettopp Aarsæther fortsatt figurerer som redaktør av innføringsbøker i samfunnsplanlegging med bidragsytere fra en rekke forskjellige fagdisipliner.⁵⁷ Disse antologiene omhandler samfunnsplanlegging på alle nivå – ikke bare det lokale – også det å sette planleggingen inn i en global kontekst. Dette står i motsetning til for eksempel Oddbjørn Bukves innføringsbok der ambisjonen kun er å analysere kommunal forvaltning og planlegging ved hjelp av organisasjonsteori.⁵⁸

I og med at all form for offentlig planlegging også er offentlig politikk har naturlig nok det norske statsvitenskapelige miljøet arbeidet med problemstillinger knyttet til langsiktig planlegging. Ved Universitetet i Oslo ble det omkring 1970 igangsatt forskning som omhandlet en rekke sider ved kommuneforvaltningen. Enkelte aspekter ved denne forskningen har jeg særlig hatt nytte av fordi de politiske applikasjonene naturlig nok står i sentrum for statsviterne i motsetning til mange av bidragene fra andre fagdisipliner. Francesco Kjellberg ledet an, og særlig publikasjoner og prosjekter der Kjellberg og Tore Hansen har tatt del, har vært til stor nytte. Dette gjelder så vel Hansens studentarbeider om generalplanarbeidet i hjemkommunen Tromsø som publikasjoner som oppsummerer endringer og reformer innenfor kommunalforvaltningen på 1970- og 1980-tallet; *Det kommunal hamskiftet* fra 1979 og antologien *Nytt inntekstsystem* fra 1988.⁵⁹ De to siste bidragene er særlig nyttige for å

⁵⁵ Fulsås (1993): 198. I dag opprettholdes fortsatt dette tverrfaglige perspektivet formalisert ved *Institutt for planlegging og lokalsamfunnsforskning*

⁵⁶ Jf. Aarsæther, Nils: (1978): 383-384.

⁵⁷ Aarsæther, Nils og Hagen, Aksel (red.) (2001): *planlegging.no! Innføring i samfunnsplanlegging* som var oppfølger til Aarsæther, Nils (red.) (1992): *Samfunnsplanlegging. Lokalt – nasjonalt – globalt*. Kommuneforlaget som ga ut denne boka utga også Karl Otto Ellefsen og August Røsnes (1989): *Fysisk planlegging. Virkelighet – plan – resultat*. Til sammen skulle disse fungere som lærebøker i offentlig planlegging.

⁵⁸ Bukve (1988, 2 utg. 1989): 7

⁵⁹ Kjellberg og Hansen (1979) og Kjellberg (red.) (1988 a):

forstå hvordan organiseringen av det kommunale styringssystemet direkte virket inn på den politiske hverdagen i kommunene.

Økonomisk planlegging har naturligvis vært et sentralt element helt siden sosialøkonomenes inntog i statsforvaltningen og politikken. Men samfunnsøkonomisk faglitteratur om planlegging har ikke vært benyttet i mitt arbeid. Dette betyr naturligvis ikke at den økonomiske delen av planleggingen er utelatt i avhandlingen. Både teoretisk og empirisk er dette viktige tema som inngår i mye av litteraturen som er nevnt ovenfor. Siden Nord-Norge er avhandlingens undersøkelsesområde, har arbeidet med landsdelsplanleggingen, Nord-Norge-planen fra 1950 og Landsdelsplanen fra begynnelsen av 1970-tallet, som jo særlig var økonomisk fundert, vært sentrale. Her har jeg særlig trukket veksler på ovennevnte arbeider til Hersoug og Leonhardsen og til Øyvind Thomassen. I tillegg har historikeren Inge Strand tilført mye innsikt om den regionale planleggingen i nord fram mot 1960.⁶⁰

Når det gjelder direkte forskning på den økonomiske planleggingen i kommunene har jeg igjen kunnet trekke veksler på Tromsø-miljøet rundt Nils Aarsæther. I tillegg til Aarsæther selv bidro blant annet Kjell Arne Røvik og Synnøve Jenssen, men ofte var det rurale Nord-Norge og den kortsiktige årsbudsjetteringen og ikke byene og langtidsplanleggingen, som var fokus for studiene.⁶¹

1.3.6 Den norske planleggingslitteraturen i et historisk perspektiv

Oppsummert viser denne gjennomgangen at det for perioden etter 1965 har vært lite historisk forskning der kommunal planlegging har stått i sentrum. At tidshorisonten er for kort for historikere, historikere er normalt opptatt av lengre tidsspenn, kan være en forklaring. En annen kan rett og slett være at de fleste historikere som har arbeidet med tema og problemstillinger fra denne perioden, har hatt et annet forskningsfokus. Kommunenivåets relative økte betydning, sammenlignet med samfunnet som helhet, har derfor fram til nå, ikke gitt seg utslag i den oppmerksomheten sektoren fortjener som segment i samfunnsutviklingen.

⁶⁰ Strand (1993) og (1995)

⁶¹ Se for eksempel Larsen og Røvik (1980), Aarsæther (1981) og Aarsæther, Jenssen, Larsen (1985), samt Jenssen (1987) og (1995)

På bakgrunn av avhandlingens tema har det derfor vært nødvendig å tilnærme seg og tilegne seg kunnskap fra forskningslitteraturen fra ikke-historiske fagdisipliner. Sammenlignet med fagfolkenes teoretiske kunnskaper fra sine fagfelt vil mitt kjennskap til de enkelte fagområdene generelt komme til kort, noe som også innebærer at en rekke aspekter og momenter som tas opp i avhandlingen naturligvis kan forfølges og diskuteres sett i lys av spesielle teoretiske og fagspesifikke synsvinkler. For meg fungerer imidlertid denne litteraturen først og fremst som støttelitteratur for å underbygge og svare på denne avhandlingens historiefaglige problemstillinger.

Kommunal sektor har i perioden siden 1965 stadig blitt større og viktigere for allmennheten. Mange faghistorikere har behandlet sider ved generalplanarbeidet på slutten av 1960-tallet/begynnelsen av 1970-tallet, men da oftest som en mindre del i større arbeider med et annet formål. Mitt bidrag vil være å belyse, drøfte og analysere kommunal planlegging innenfor en videre forståelsesramme (langsiktig planlegging) og i en videre tidsdimensjon (1965-1990). Arbeidet vil da forhåpentligvis tilføre ny kunnskap om viktige sider ved norsk samfunnsutvikling i siste halvdel av forrige århundre.

1.4 Planlegging: Teori og metode

Planlegging som begrep er vanskelig, om ikke umulig, å gripe: Enkelte karakteristika kan imidlertid de fleste enes om. Planlegging har et element av rasjonell kalkyle, hvor planleggerne forsøker å bringe virkeligheten i overensstemmelse med målene for planleggingen.⁶²

Nils Aarsæther har en god presisering av planlegging som jeg slutter meg til. Han definerer den nærmere til ”eit samanhengande sett av handlinger utført av ein aktør [...] med desse kjenneteikna”:

- *Aktøren klargjer, på grunnlag av verdistandpunkt, det eller dei **måla** som ho eller han ønskjer å realisere, eller det problemet som det er ønskjeleg å løyse.*
- *Aktøren gjer bruk av eit solid **kunnskapsgrunnlag**, både for å orientere seg på det aktuelle området og for å finne fram til og vurdere dei virkemidla som kan bringe ho eller han nærare målet.*

⁶² Østerud (1972): 9

- *Aktøren har ei bevisst orientering mot **framtida** og arbeider ut frå eit tidsperspektiv som strekkjer seg lenger enn det som kjenneteiknar problemløysinga "her og no".*
- *Aktøren har evne til å sjå samanhengar, sideverknadar og gunstige samantreff og til å **samordne** delhandlingar på tvers av aktivitetsområde, i tid og rom.*
- *Aktøren legg opp til **planvedtak** som skal vere retningsgivande eller styrande for einskildhandlingar på det felt eller det området det er planlagt for.*⁶³

Dette viser igjen til en rasjonell mål-middel tenkning, som i et konkret samfunnsplanleggingsdokument vil klargjøre og definere politiske målsettinger som uttrykk for hvordan politikerne ønsker framtiden skal forløpe.

Som vist foran vil ulike profesjoner ha forskjellig tilnærming og forståelse av planleggingsbegrepet. En arkitekt vil sannsynligvis peke på fysisk utforming av omgivelsene som det primære, men økonomi som styringsredskap vil nok også bli trukket fram.

Tradisjonelt vil begrepet *planlegging* og *samfunnsplanlegging* for mange historikere forbindes med *planøkonomi*. Årsaken er historikernes sterke interesse de siste tiårene for å studere Det norske arbeiderparti (DNA) sine forsøk på å utvikle en planøkonomi etter andre verdenskrig.⁶⁴

Når det gjelder utenlandsk litteratur om samfunnsplanlegging, finnes det et vell av litteratur både historiefaglig og ikke minst fra andre fagdisipliner.⁶⁵ Jeg har imidlertid valgt ikke en gang å forsøke å lage noen historiografi som omhandler denne litteraturen, selv om teoritilfanget innenfor norsk planlegging i regelen baserer seg på teoriimport. Denne avhandlingen er ikke en analyse av samfunnsplanlegging sett i lys av ett enkelt teoretisk perspektiv, men en historisk avhandling med bred tilnærming til et samfunnsfenomen. Med referanse til Knut Kjeldstadli "Lenge leve kjøteren" (historiefagets livskraft symboliseres ved en kjøter som utnytter alle muligheter, tverrfaglighet og samarbeid over faggrensene, er

⁶³ Aarsæther, Nils (2001 b): 13

⁶⁴ Jf. Thomassen (1997): s. 3

⁶⁵ Hall, Peter (1975, 4.utg. 2002): *Urban and Regional Planning* er for eksempel regnet som en standardreferanse. Hall fokus er først og fremst rettet mot Storbritannia, men han viser også til hvordan planleggingsfaget har utviklet seg både i USA og Vest-Europa for øvrig. Han redegjør hvordan planleggingen ble etablert i Storbritannia på 1800-tallet for å få bukt med de økende helseproblemene den store urbaniseringen skapte, hvilke teorier og teoretikere som innvirket på byplanleggingen og planleggingsfaget. Avslutningsvis legges hovedvekten på hvordan planleggingspolitikken i etterkrigstiden utviklet seg til en integrert fysisk-økonomisk regional planlegging.

både praksis og idealet) vil jeg i stedet underveis i avhandlingen gjøre rede for forskjellige teoretiske perspektiver som jeg benytter ved direkte referanse i teksten.⁶⁶

Min teoretiske tilnærming til planlegging må dermed forstås vidt. Dette betyr at jeg, i likhet med *Planlovutvalget* på begynnelsen av 1980-tallet, har en bred tilnærming til begrepet samfunnsplanlegging. Med samfunnsplanlegging forstår jeg i denne avhandlingen alle typer planlegging som legges fram for politisk behandling – planlegging som omfatter så vel, tekniske, sosiale, kulturelle og økonomiske sider ved samfunnsutviklingen.⁶⁷

1.4.1 Teorier i spennet mellom politikk og planlegging

Til tross for mine reservasjoner ovenfor velger jeg likevel å peke nærmere på noen teorier som kan være til hjelp for å forklare aktørenes holdninger og handlinger i en planleggingssituasjon. Hensikten er dermed å presentere noen teoretiske aspekter som kan forklare forholdet mellom politikk og planlegging lokalt.

Det rasjonelle idealet som i utgangspunktet ligger til grunn for all planlegging – alle handlingsalternativer listes opp, konsekvensene av alternativene vurderes, før til sist den foretrukne handlingen velges – er ikke mulig å oppnå i samfunnsplanleggingen. I en samfunnsmessig plankontekst er det i praksis umulig å ha informasjon og kunnskap om alle handlingsalternativene. Kritikken av den rasjonelle planleggingsmodellen utviklet derfor alternative modeller og teorier for hvordan samfunnsplanleggingen kan fungere. Før jeg gir en kort introduksjon av disse teoriene, må jeg igjen presisere at de kun er ment som bakgrunn for en nærmere forståelse av den lokale planleggingshistorien.⁶⁸

Teorien om *tilpasset planlegging* var reaksjonen på den rasjonelle planleggingsmodellen. Rasjonell samfunnsplanlegging ble sett på som utopisk og i stedet lanserte man tilpasset skrittvis (inkrementalistisk) planlegging, beskrevet som *The art of muddling through*, som den eneste reelle formen for planlegging. Svaret på tilpasningsmetoden var en blandet planlegging (*Mixed scanning*) der det beste fra de to modellene ble utnyttet – først en grunnleggende

⁶⁶ Kjeldstadli (1991, 2.oppl): 30

⁶⁷ Jf. NOU 1983:15, *Planlov*, s.94 (Planlovutvalget)

⁶⁸ Min introduksjon bygger på Sture Kvarvs innføringsbok i offentlig forvaltning, Kvarv (2000): *Forvaltningen. Fra embetsstyring til management*, s.109 ff. En mye grundigere gjennomgang finnes i Amdam, og Veggeland (1991, 2. utg. 1998): *Teorier om samfunnsplanlegging. Lokalt, regionalt, nasjonalt og internasjonalt*.

politisk prosess for å avklare prinsipielle og visjonære mål og deretter benytte tilpasningsmetoden for å komplettere og supplere den overordnede prosessen.

På 1970-tallet slo John Friedmanns teori om *transaktiv planlegging* i gjennom. Her var det selve planleggingsprosessen som ble vektlagt. Dette innebar at samfunnsplanlegging kun var mulig å gjennomføre gjennom dialog mellom de forskjellige aktørene som deltok direkte i planleggingen, og dem som planleggingen virket inn på. Ifølge Friedmann kunne samfunns(planlegging) tolkes som en gjennomgående læringsprosess.

Til sist vil jeg trekke fram teorien om *effektiv planlegging (Planning that makes a difference)*. Det essensielle innenfor denne modellen er at planleggere og politikere har makt til å forandre samfunnsutviklingen. Tilhengerne av denne modellen er kritiske til vektleggingen av planprosessen og planproduktet, i stedet må det fokuseres på de sentrale aktørenes mulighet for å vedta mål og retning innenfor planleggingen.

1.4.2 Planlegging og politikk

Et annen tilnærming til samfunnsplanleggingen knytter seg til hvordan politiske prosesser gjennomføres og politiske vedtak fattes, spesielt sett i forhold til idealet om demokratiske beslutningsprosesser. Her finnes det både teorigrunnlag og mye empirisk forskning det kan trekkes vekslers på. I denne sammenheng vil jeg kun peke på enkelte dimensjoner som kan legges inn under en vid definisjon av governance-begrepet.⁶⁹ I dette innbefatter jeg alle former for politisk styring der makt avgis til utenforstående ikke-folkevalgte aktører.

Innenfor dagens planlegging er det vist til samarbeidsprosjekter for utvikling av arealer og prosjekter der det offentlige og næringsinteresser samarbeider om løsning av oppgaver. På kommunalt nivå kan dette dreie seg om alle typer prosjekter som for eksempel driftsoppgaver i eldreomsorgen eller realisering og drift av kulturanlegg. Ofte omtales dette som et helt nytt fenomen, i planleggingsammenheng gjerne benevnt under tittelen, *forhandlingsplanlegging*. Dette kan muligens gjelde i en snever planleggingsdiskurs, men innenfor statsvitenskapen har forskning i dette problemfeltet stått sentralt i flere tiår, ikke minst sett i forhold til arbeidet med den første maktutredningen på 1970-tallet, der korporative styringsordninger ble fokusert og analysert.

⁶⁹ Om forholdet mellom *government* og *governance* se Aarsæther (2001c):45

En annen tematikk er kravet om effektivisering i offentlig sektor som tiltok i siste del av 1980-tallet med *mål- og resultatstyring* som honnørord. Alle slike formuleringer inngikk i en trend med forskjellige moderniserings- og fornyelsesprogram. De hadde sitt utspring i datidens reformbevegelse innenfor OECD under betegnelsen ”New Public Management” (NPM).⁷⁰ Et av kjennetegnene fra denne tida var en sterkere utskilling av offentlige oppgaver i egne virksomheter organisert etter prinsippene til private selskaper. Dermed ble den direkte (og daglige) planlegging og kontroll med offentlige virksomheter flyttet fra folkevalgte organ til egne foretaks- og bedriftsstyrer. Omgjøringen av Postverket til Posten AS og Televerket til Telenor er eksempel på slike endringer på statlig nivå.

1.5 Sammenligning som metode

Hovedhensikten med avhandlingen er å drøfte og analysere utviklingen av fenomenet langsiktig planlegging i nordnorske byer. Det må derfor understrekes at jeg i avhandlingen *ikke* legger opp til en gjennomgående sammenligning av primærmateriale fra forskjellige byer. Likevel er det åpenbart at komparasjon som metode vil være viktig i arbeidet. Sammenligning vil være et nødvendig redskap for å teste ut hypoteser om for eksempel likheter og ulikheter mellom byene med hensyn til planleggingsprosessen, selve plandokumentenes innhold og i den grad det undersøkes hvordan forskjellige planer forholdt seg til hverandre og virkeligheten.

I norsk byhistorieforskning (i den lokalhistoriske forskningen generelt) har ikke komparasjon hatt noen framtrepende plass: å skrive bymonografier, totalhistorien til et geografisk avgrenset område, har vært målestokken. Finn-Einar Eliassen, som i sin doktorgradsavhandling ”*Norsk småbyføydalisme. Grunneiere, huseiere og husleiere i norske småbyer 1650-1800*” har drøftet og benyttet den komparative metode representerer således et unntak.⁷¹ Dette står i motsetning til svensk byhistorieforskning der nettopp komparative punkt- og temastudier har tatt over fra 1950-tallet og utover. Sverige har dermed tatt den ledende rollen i Norden på dette området.⁷²

⁷⁰ Christensen, Tom og Læg Reid: 396-399

⁷¹ Eliassen (1999): 37

⁷² Nilsson (1990): 105 og for eksempel Lilja (1992): 97

Når det gjelder komparativ metode generelt, finnes det imidlertid mye litteratur som gjelder både samfunnsvitenskapelig og historisk metodeforskning, også i tilknytning til byhistorieforskningen. Fra et seminar i 1991 ved Universitetet i Tromsø, *Nyere byhistorie i Norden*,⁷³ ble det utarbeidet en rapport med artikler som har et komparativt historiografisk perspektiv,⁷⁴ og som dessuten omhandler rent metodiske problem ved komparasjon. I en artikkel herfra peker Knut Kjeldstadli på tre ulike måter å sammenlikne på der byhistorie er tema:⁷⁵

- komparasjon kan ha til hensikt å lete fram det særegne.
- sammenligning kan dessuten være med på å prøve en forklaring. Vi går fra det særegne og spør hvilke andre faktorer, årsaker, som kan forklare en likhet eller ulikhet
- for det tredje kan sammenlikning med flere objekter være en måte å prøve ut teori på

I forhold til mine problemstillinger er det de to siste punktene som gjelder. Vedrørende punkt to vil særegne funn, spesielle utviklingstrekk, etc. ved planleggingen i en by (et case) kunne sammenholdes med øvrige faktorer og årsaker andre steder for å forklare likhetstrekk eller ulikheter i den langsiktige planleggingen i byene. Når det gjelder punkt tre, kan for eksempel en allmenn teori om samfunnsutviklingen, planfaglige problemstillinger eller politisk-ideologiske endringer vurderes i forhold til case-studier på planlegging i en by.

1.6 Kildemateriale

Det er to tilnærminger til arbeidet med avhandlingen: For det første er det litteraturen som foreligger om temaet, og dernest kildene. I motsetning til historikere som arbeider med eldre tidsperioder (antikken, middelalder), der mangelen på historiske primærkilder, kan oppleves som et problem, er utfordringen i dette tilfellet å avgrense og begrense kildetilfanget. Operasjonelle motiver ligger således til grunn for avgrensningen av kildematerialet, men primært og prinsipielt er avgrensningen gjort med bakgrunn i avhandlingens tema og problemstillinger.

Det primære kildematerialet deles i fire (1-4) hovedkategorier:

⁷³ Niemi og Tjelmeland (red.) (1992).

⁷⁴ For eksempel Lilja (1992)

⁷⁵ Kjeldstadli (1992 b) og (1992 a): kap.18

For det første er det en rekke plandokumenter (1) fra en rekke byer i Nord-Norge, der enkelte er tilgjengelige via bibliotekbasen BIBSYS og de øvrige fra arkiver. De forskjellige plandokumentene har fungert som en første tilnærming til avhandlingens tema. Innholdet i planene gir både kunnskap om hva planene gikk ut på, og hvordan utrederne og politikerne forholdt seg til planenes tema og planlegging som fag. Plandokumentene gir derimot ikke noen kunnskap om hvordan planene ble til, prosessen som førte fram til de ferdige plandokumentene.

Slik informasjon kan hentes fra kommunale sakspapirer og protokoller (2). Den mest omfattende delen av dette kildematerialet er hentet ved en fullstendig gjennomgang av bystyrenes sakspapirer og protokoller i Bodø og Tromsø i perioden 1965-1990. I tillegg kommer enkelte aktstykker fra hovedutvalg, komiteer og nemnder, som for eksempel formannskap og generalplanutvalg, men her er det ikke gjort noen systematisk gjennomgang av utvalgenes arkiver, med unntak av arkivet til generalplanutvalget for Bodø.

Selv om tilgjengeligheten til bystyresakene er forholdsvis grei, ved at det meste av materialet i ettertid er samlet i paginerte protokoller, er det meget omfattende. Framdriften i planleggingen, og særlig den politiske utviklingen i plansaker eller andre beslektede saksforhold, kan en tilnærme seg gjennom rådmannens saksframstilling og innstillinger, samt ved hjelp av forskjellige vedlegg som følger den enkelte sak. Dette gir mulighet for å forstå kommunal planlegging i en historisk dimensjon. Ved at framlegg, dissenser og avstemminger framgår av kildene får man også et bilde av politiske konfliktdimensjoner.

På bakgrunn av språklig nøkternhet i offentlig sammenheng har det vært både nyttig og nødvendig å benytte lokale aviser (3) som kilde for å utfylle, detaljere og nyansere slike konflikt- og saksforhold. I partipressens tidsalder, fram til omkring 1980-tallet, var det også mulig å balansere informasjonen fra avisartiklene fordi det både i Bodø og Tromsø eksisterte to aviser med henholdsvis sosialdemokratisk og borgerlig ståsted.⁷⁶ Avisene gir også ofte innsikt om allmennhetens interesser innenfor planleggingen. I dette arbeidet har jeg vært så heldig å kunne dra veksler på to eksisterende klipparkiv, samt at jeg på egen hånd har

⁷⁶ Tjelmeland (2004 d): 114-131

gjennomført enkelte spesifiserte søk med utgangspunkt i dato for spesielle hendelser.⁷⁷ I de offentlige arkivene fulgte dessuten med en god del klipp fra media.

Til sist har jeg gjennomført en rekke intervju og samtaler (4) med lokale aktører (politikere og planleggere) i Bodø, Tromsø og Alta. Den kunnskap informantene med sin førstehånds kjennskap til avhandlingens tema og kontekst har gitt undertegnede, har vært særdeles nyttig i arbeidet med avhandlingen. Samtidig må det tas høyde for selektiv hukommelse, etterrasjonalisering og andre kildekritiske faktorer ved bruk av informanter. Intervjuene er dokumentert ved lydfesting eller via e-post.⁷⁸

1.7 Oppbyggingen av avhandlingen

Avhandlingen er delt i fem hoveddeler (I-V). Del I gir den samfunsmessige bakgrunnen for avhandlingen gjennom et innledningskapittel og to kapitler som henholdsvis belyser urbanisering i Nord-Norge etter andre verdenskrig og langsiktig planlegging før 1965.

Selve studien av langtidsplanleggingen i de nordnorske byene i perioden 1965 til 1990 er delt i to hoveddeler (II og III) både av operasjonelle og faglige grunner.

I del II behandles perioden 1965 til 1978. Den faglige begrunnelsen for denne inndelingen er todelt. For det første har det sin bakgrunn i forhold til utarbeidelsen av generalplaner i Nord-Norge. Det mest omfattende og helhetlige langsiktige planleggingsinstrumentet i perioden var generalplanen (fra 1985 videreført ved begrepet kommuneplan). I 1978 hadde alle de største nordnorske byene fått utarbeidet og behandlet generalplaner. Med unntak av Hammerfest, der det ikke forelå noen plan før i 1980, fikk Narvik som den siste av de større kommunene sin plan ferdig i 1978.⁷⁹ Etter at generalplanene var vedtatt i bystyrene ble de (som vi skal se i del III), etter hvert på forskjellig vis tatt opp til revisjon. Valg av 1978 som periodisk avgrensning for kapitlet sammenfaller dessuten tidsmessig med slutten på motkonjunkturpolitikken som var ført siden første halvdel av 1970-tallet. Slutten av 1970-tallet karakteriseres også ved en markert høyredreining i politikken både ideologisk og konkret ved at konservative og

⁷⁷ Historikeren Hallvard Tjelmeland har stilt sitt klipparkiv (Avisa Nordlys og Bladet Tromsø) fra arbeidet med Tromsø-historien og Avisa Nordlys historie til disposisjon. Dessuten har den tidligere politikeren Stig Fossum (DNA) gitt meg tilgang til sitt klipparkiv for perioden 1992-1990 (Nordlandsposten og Nordlands Framtid) fra sin tid som lokalpolitiker i Bodø.

⁷⁸ Se oversikt i appendiks

⁷⁹ Ifølge Arge, Askim og Stabel (1976): 16-17, var det kun 7 kommuner i Norge som i 1975 ikke hadde startet opp med generalplanlegging.

høyreliberale parti/nasjonale ledere overtok den politiske ledelsen i Norge og i andre vestlige land. I Norge ble ”høyrebølgen” i siste del av 1970-tallet kronet med at Kåre Willoch i 1981 dannet landets første rene høyre regjering siden 1928. Valg av 1978 som tidsskille er altså begrunnet både ut fra åpenbare kjennetegn ved en viktig del av langtidsplanleggingen, en fullføring av generalplanleggingen i byene, og dernest på grunn av endringer innenfor den generelle politiske konteksten for den kommunale langtidsplanleggingen. En opplagt problemstilling som jeg dermed må ta stilling til i den avsluttende drøftingen i avhandlingen er hvilken innvirkning ”høyrebølgen” fikk på den langsiktige kommunale planleggingen i de nordnorske byene.

Del II (perioden 1965-1978) er delt opp i fem kapitler. I det første kapitlet belyser jeg oppstarten av generalplanleggingen (kapittel 4) før jeg deretter drøfter selve generalplanprosessen fram til planene ble lagt fram for politisk sluttbehandling. (kapittel 5).

I kapittel 6 er det forholdet mellom planlegging og offentlighet som er tema. Her undersøker jeg hvordan generalplanleggingen kom til uttrykk i offentligheten fram til bystyrene vedtok planene. Dernest behandler jeg høringsprosessen og den politiske sluttbehandlingen av generalplanene.

I kapittel 7 er det sektorplanleggingen og virkningene av den, samt forholdet mellom sektorplanleggingen og generalplanleggingen, som undersøkes. Avslutningsvis i del II omhandles den økonomiske langtidsplanleggingen i perioden 1965-1978 (kapittel 8). En av forutsetningene for generalplanleggingen var å integrere fysisk og økonomisk planlegging. Om dette ble realisert er en av problemstillingene som drøftes i kapitlet.

Begynnelsen (kapittel 9) av avhandlingens del III danner bakgrunn og kontekst for den langsiktige planleggingen i nordnorske byer i perioden fra 1978 og fram til ca. 1990.

I kapittel 9 vil jeg også studere noen sentrale reformer og moderniseringstiltak som fikk innvirkning på den kommunale virksomheten generelt, og kommunenes planlegging spesielt, på 1980-tallet.

I kapittel 10 belyser jeg primært arbeidet med revideringen av generalplanene i de nordnorske byene. Avslutningsvis i kapitlet viser jeg hvordan innføringen av nytt politisk og administrativ styringssystem forløp i de nordnorske byene. Kapittel 11 beskriver og drøfter

det nye kommuneplanarbeidet i de nordnorske byene etter den nye plan- og bygningsloven som ble iverksatt i 1986. Tema i kapittel 12 er den økonomiske langtidsplanleggingen i perioden 1978-1990.

Del IV består av et avsluttende konklusjonskapittel hvor jeg sammenfatter og trekker opp de viktigste utviklingstrekkene for hele perioden 1965 -1990.

Del V består av vedlegg og kilder.

2 Urbanisering i Nord-Norge etter andre verdenskrig

Temaet i dette kapitlet er urbaniseringen i Nord-Norge etter andre verdenskrig. Urbanisering kan ha flere betydninger. I denne sammenheng legges den vanligste betydningen, byvekst, alternativt byutvikling, til grunn for forståelsen av begrepet, i motsetning til generell tettstedsutvikling. Å forstå urbanisering som tettstedsutvikling vil ikke gi noen form for differensiering mellom det urbane og det rurale fordi så å si alle i dag bor i tettsteder.⁸⁰

Urbanisering er en av flere strukturelle forutsetninger som benyttes både for å forklare byenes historiske utvikling i vid forstand, men også - som i denne avhandlingen - for å forstå prosessen med å utvikle langsiktige planer i byer. Målsettingen med undersøkelsene i dette kapitlet er derfor todelt: For det første vil jeg forsøke å beskrive og drøfte årsaksfaktorer bak urbaniseringsprosessen i Nord-Norge i perioden, og dernest benytte denne kunnskapen om urbaniseringsprosessen i landsdelen som kontekst og eventuell årsaksforklaring i forhold til den langsiktige planleggingen i landsdelens byer.

Problemstillingen i selve kapitlet kan spissformulert uttrykkes på følgende måte: Å beskrive og drøfte hvorfor enkelte byer, til forskjellige tider, vokste; mens andre byer stagnerte. Siktepunktet med en slik drøfting er å belyse byenes utvikling i etterkrigstiden – noe som igjen danner grunnlag for den komparasjonen mellom byene som foretas i kapitlet. Her er målsettingen å peke på likheter og ulikheter i byenes utvikling, og å vurdere styrkeforholdet mellom dem.

I undersøkelsen legger jeg primært et funksjonelt bybegrep til grunn for bydefinisjonen. Dette gir mulighet til å avgrense selve det urbane bysamfunnet fra det rurale omlandet ved hjelp av kvantitative størrelser – en avgrensning som er uavhengig av varierende formelle avgrensninger av byen. Ved hjelp av data fra den offisielle statistikken kan jeg da beskrive og drøfte urbaniseringen i Nord-Norge. Dessuten er det i enkelte sammenhenger nødvendig å avgrense en by ut fra kvalitative kriterier. Slike kvalitative avgrensninger har bakgrunn i faglige teorier, men også subjektive vurderinger. Siktemålet er hele tiden å foreta vurderinger

⁸⁰ Jf. Reiersen (1994)

og avgrensninger som er hensiktsmessige for å belyse både kapitlet og avhandlingens problemstillinger.

Som kildekategori peker tettstedsstatistikken seg ut som den beste og viktigste kilden for å beskrive og analysere urbaniseringen i landsdelen. Innledningsvis vil jeg problematisere, drøfte og avklare nødvendige begrep og kildemessige problem knyttet til bruk av denne delen av den offentlige statistikken. Først påviser jeg hvorfor kommunegrenser verken er hensiktsmessig eller tilstrekkelig avgrensning for å illustrere urbaniseringsprosessen. Deretter drøfter jeg det funksjonelle bybegrepet, før begrepet deretter operasjonaliseres for bruk i selve studien.

Avslutningsvis i kapitlet foretar jeg, på bakgrunn av analysen av urbaniseringsprosessen, en drøfting av likhetstrekk og ulikheter mellom byene for å kunne vurdere mulighetene for å komparere mellom byene i andre sammenhenger. Utvelgelsen av Bodø og Tromsø som hovedcases vil da bli underlagt en nærmere vurdering.

For å trekke opp linjene bakover settes startpunktet for undersøkelsen i kapitlet ved andre verdenskrigs slutt.

2.1 Hvor går grensen mellom det urbane og det rurale

På begynnelsen av 1950-tallet beskriver flere kilder hvordan Tromsø, som hadde vært den største og ledende byen i Nord-Norge, havnet i bakleksa.⁸¹ Byen tapte lokaliseringen av flere regionale funksjoner på grunn av elendig boligtilbud og boligstandard. Bodø og Narvik, som hadde vært utsatt for omfattende ødeleggelser i løpet av krigen, framsto som nybygde, dynamiske og moderne sentra og ikke minst hadde Narvik ettertrykkelig detronisert Tromsø, og nå blitt "storebror" ved å passere Tromsø i folketall.⁸²

Redaktør Ingemund Fænn i Bergens Tidende beskrev situasjonen i Tromsø på følgende måte: *"Byen er kommet i bakleksa, det vil ikke gå framover slik som det skal. Bodø og Narvik*

⁸¹ Administrasjonskontoret for oppbyggingen av Nord-Troms og Finnmark, *Finnmarkskontoret*, ble lagt til i Harstad, hvor også marinebasen og marinekommandoen havnet. Jf. Tjelmeland (1996 a): 258-259, hvor også henvisningen til avissitatene er hentet fra.

⁸² Tromsø, 25.5.50.

*blomstrer opp, for ikke å snakke om Harstad – ”i sentrum av Nord-Norge” – som setter seg meget ærgjerrige framtidsmål.”*⁸³

I 1960 var situasjonen enda mer miserabel for Tromsø. Som tabellen nedenfor viser, var byen i tillegg til Narvik passert av Bodø.

Tabell 2-1 Folketall enkelte nordnorske bykommuner 1945-1960⁸⁴

	1946	1950	1960
Tromsø	10 990	10 931	12 348
Harstad	4 085	4 247	4 028
Narvik	10 281	11 141	13 311
Bodø	6 344	7 531	12 618

Man kan imidlertid stille spørsmål om dette gir et rett bilde av situasjonen. Tabellen viser folketallet innenfor de juridiske bygrensene til enhver tid. På grunn av trange grenser bosatte en rekke personer, som sosialt og kulturelt og for det meste økonomisk var integrert i byen, seg i omegnskommunen(e) utenfor bygrensen. Situasjonen i 1946, 1950 og 1960 var dermed at både Tromsø, Bodø og ikke minst Harstad hadde et stort antall mennesker som funksjonelt tilhørte de urbane sentrene; byene. Dersom denne omegnsbefolkningen hadde blitt regnet med til bybefolkningen hadde Tromsø fortsatt vært *”den fremste blant likemenn”* både i 1950 og 1960. Ved kommunerevisjonen på 1960-tallet, som resulterte i storkommuner, løste dette problemet seg.

Et tilfeldig resultat av kommunerevisjonen var hvem som fortsatt skulle få lov å betegne seg byer.⁸⁵ I Nord-Norge resulterte dette i at Mosjøen med ladestedsprivilegier fra 1871, samt Mo i Rana, en av landsdelens største byer i etterkrigstiden, forsvant inn i landkommunene Vefsn og Rana. Noen byer ble altså betydelig større som en følge av revisjonen, mens andre kort og godt ble utslettet i politisk forstand.

⁸³ Ref. i Tromsø 17.11.55.

⁸⁴ Tallene for perioden 1900-1950 er hjemmehørende folkemengde oppgitt i bykommunene for de enkelte år. For 1960: Tall fra SSB: *Folketellingen 1.11.1960*. Enkeltheft for kommunene. For 1970-2000 SSB: *Folkemengde 1. januar og endringer i kalenderåret. 1951-d.d.*

⁸⁵ Thorsnæs (1999)

Selvsagt opphørte ikke Mosjøen og Mo dermed å fungere som byer, men det viser at befolkningsstatistikken på kommunenivå fortsatt ikke var (og er) et godt redskap for å illustrere selve byenes størrelse og utvikling. På samme måte som holdningen blant tromsøværingene på 1950-tallet var preget av at byen ble forbigått av Narvik, fikk vi nå en situasjon der byene som forsvant inn i landkommunene etter hvert ikke ble regnet med. I forhold til identitet, selvhevdning og det relasjonelle ble for eksempel Mo i Rana (Nord-Norges tredje folkerikeste kommune/bysamfunn siden ca. 1960) i mange sammenhenger, omkring årtusensskiftet også i vitenskapelige sammenhenger, ikke regnet i samme kategori som for eksempel Narvik, Harstad og Alta.⁸⁶

Selv om storkommuner var løsningen på mange av problemene de gamle ”trange” byene slet med, medførte den nye formelle situasjonen at en rekke sammenhenger ble fordekt.

- Utad framsto de nye kommunene som integrerte enheter, mens de i realiteten besto av et stort senter/by, mindre bygdesentra og rurale områder, som var forskjellige både med hensyn til kulturelle, sosiale og økonomiske forhold.⁸⁷
- Av de ovennevnte grunnene blir sammenlignende undersøkelser av kommuner mangelfulle dersom man kun forholder seg til kommunenivået. Kjerringøy og Landegode er noe annet enn Bodø by. Det samme gjelder for henholdsvis Drevja og Mosjøen, Sommarøy og Tromsø by eller Forsøl og Hammerfest.
- Dette får betydning når man skal utføre en komparasjon mellom kommunene. Ikke minst gjaldt dette i forhold til planlegging og utvikling av de egentlige byene, som jo fortsatt utgjorde de store vekstsentrene innad i vekstkommunene. Det var byene som akkumulerte befolkningsveksten, og på mange måter var planleggingsbehovet størst her.

I utgangspunktet skulle langsiktig planlegging være en identisk prosess, uansett kommune, fordi lover og regler er sammenfallende i alle kommuner. Til tross for at lokal samfunnsplanlegging helt siden 1965 har blitt utført etter samme lover og regler innenfor

⁸⁶Jf. *Sparebank1 NN's konjunkturbarometer vår 2003* og *Sparebank1 NN's konjunkturbarometer vår 2004*. (faglig ansvarlig NORUT Samfunnsforskning, Tromsø) der Alta, Narvik, Bodø, Harstad og Tromsø ble kategorisert som *større kommuner* i et hierarki der Rana følger i neste kategori benevnt som *sentrumskommuner*. Se dessuten Jacobsen, Heimtun og Nordbakke (1998). På vei til Nordkapp er turistene opptatt av en rekke byer langs E6: Tromsø, Narvik, Bodø, Alta etc. Mo i Rana nevnes ikke.

⁸⁷Beskrivelsen er ment som et vanlig eksempel. Naturligvis finnes det unntak. Det mest åpenbare er Alta, med to, etter hvert tre sentre som etter hvert vokser sammen til ett funksjonelt tettsted.

samme type administrative områder (for eksempel i kommuner), er det imidlertid ikke likegyldig hvilke steder/områder som analyseres og sammenlignes i en undersøkelse. Å lage kommuneplan for en storby som Trondheim er ikke det samme som å utarbeide og vedta en langsiktig kommuneplan for landkommunen Vega. Forskjeller i størrelse og kompleksitet med hensyn til faktorer som demografi, bosetting og kulturlandskap er så store at komparasjon mellom to så vidt forskjellige steder åpenbart ikke er relevant – urbane storbyer og rurale småsteder er i utgangspunktet for ulike. Dette illustrerer at det er fruktbart å opprettholde et reelt og analytisk skille mellom by og land (by- og landkommuner) i studier av historiske utviklingstrekk i lokalsamfunn. Det er derfor nødvendig å avklare hvilke steder og kommuner som kan regnes som byer ("bykommuner") i Nord-Norge, nettopp for å kunne komparere noenlunde sammenlignbare steder (kommuner).

Som nevnt innledningsvis, er tema i dette kapitlet urbaniseringen i Nord-Norge i etterkrigstiden. Det ovennevnte illustrerer problemet med å benytte formelle kommunegrenser for å synliggjøre urbaniseringen. Utfordringen er å finne og definere hvilke kriterier og begreper som skal legges til grunn for å beskrive byutvikling. Her vil jeg som nevnt ta utgangspunkt i et funksjonelt begrep.

2.1.1 Tilnærmingen til det funksjonelle bybegrepet

I flere sammenhenger er det utførlig forsøkt å gi entydige generelle definisjoner på hva en by egentlig er. Bybegrepet varierer imidlertid i tid og rom. Det er betinget av hvilke problemstillinger som ønskes belyst, og er forskjellig ut fra hvilken vitenskapelig tradisjon man arbeider innenfor. En utførlig drøfting av bybegrepet er ikke hovedtema her, men en kort presentasjon av tematikken er nødvendig for å illustrere kompleksiteten og for å forklare mine valg.⁸⁸

Historikernes utgangspunkt har tradisjonelt vært det klassiske juridiske bykriteriet.

Tradisjonelt har bystatusen vært knyttet til enkeltstående lovvedtak som har sammenfalt med en politisk og administrativ avgrensning av et område hvor det var klare forskjeller mellom by- og herredskommuner.⁸⁹ Dette har så vært lagt til grunn for de videre undersøkelsene av

⁸⁸ Det er naturlig å peke på Knut Helles innledning i verket *Norsk byhistorie* for en mer fyllestgjørende drøfting av begrepet *by*. Jf. Helle (2006 b): 9

⁸⁹ Thornæs (1999)

områdets politiske, økonomiske, sosiale og kulturelle historie. I dag trekker historikere veksler på teori fra flere forskjellige fag for å beskrive og forklare trekk ved byene. De forskjellige fagenes tilnærming kan oppsummeres på følgende vis:

Sosiologene har fokusert nærmere på de samfunnsmessige og sosiale relasjonene mellom menneskene i byene til forskjell fra levemåten på landet. Innenfor den klassiske sosiologien eksisterte oppfatninger om klare forskjeller mellom det urbane og det rurale. Georg Simmel argumenterte for at byens sosiale og fysiske karakter skapte særegne bymessige kulturelle holdninger og sosiale holdninger (intellektualitet, blaserthet, kalkulasjon). Ferdinand Tönnies begrepspar *gemeinschaft* og *gesellschaft* er et annet eksempel som illustrerte forskjellen: Det urbane var karakterisert ved *gesellschaft*; ved upersonlighet og sosial disorganisasjon, mens det rurale samfunnet var preget av preget av *gemeinschaft* med en stabilitet og sosial integrasjon som ikke fantes i byen.⁹⁰

En annen klassisk samfunnsvitenskapelig tilnærming har vært å studere byen ut fra funksjonelle kriterier. Samfunnsgeografene og økonomene har særlig hatt denne tilnærmingen, der sentralitet i forhold til omland har vært et viktig studieobjekt. Begreper og teorier som tettsted, ensidig næringsrettet sted, sentralsted (omlandsby) og nettverkssted (nettverksby) er viktige i denne sammenheng.⁹¹ Arkitektene og ingeniørene har derimot primært vært opptatt av byens fysiske strukturer.⁹² I senere studier har bybegrepet blitt ytterligere problematisert, drøftet og analysert. Nye samfunnsvitenskapelige teorier, først knyttet til positivismekritikken og senere til postmoderne teori, har rettet fokus mot faktorer som for eksempel identitet, globalisering, mening og kjønn.⁹³

I den senere tid har mange hevdet at dette skillet er forsvunnet. Ved byenes inntreden i fylkeskommunen i 1962 ble det siste formelle skillet av betydning mellom by- og landkommuner fjernet. Videre har både historikere og andre hevdet at forskjellen mellom by

⁹⁰ Innenfor byplanleggingen kan vi henvise til denne søken etter de positive antiurbane verdiene som finnes i det førmoderne samfunn: Hagebyideen, Chicago-skolens ideer som avledet naboskapsprinsippet innenfor byplanlegging jf. Hall (2002): 39-40, McKenzie (1982): 24 ff

⁹¹ Dette skal vi komme nærmere inn på i en drøfting av tettstedsbegrepet. For øvrig er det nærliggende å peke på sentralstedsteorien. Opphavsmannen for sentralstedsteorien var den tyske geografen Walter Christaller (1892-1969) som i 1933 presenterte den første versjonen av teorien, som senere har blitt revidert og formulert i flere varianter. Sentralstedsteoriens mål er å forklare steders (byers) hierarkiske plassering og betydning innenfor et geografisk avgrenset område i forhold til lokalisering, størrelsesorden, tilbudsstruktur og avstandsrelasjoner, jf. Dale, Selstad og Sjøholt (2002): 20

⁹² Noe som særlig har gitt seg utslag i deres avgrensning av byplanleggingshistorie.

⁹³ Antonsen (2001)

og land ikke bare formelt, men også kulturelt og sosialt, har blitt utvisket i perioden fra 1960-tallet og fram til nå. Enkelte taler sågar om at bybegrepet har mistet sin mening.

Historiske utviklingstrekk har også naturligvis innvirkning på forståelsen og avgrensningen av byen. Mange mener at mye av skillet mellom by og land har blitt visket ut over tid. Siden 1990 har det også blant historikere pågått en diskusjon hvorvidt en tradisjonell avgrensning av byen etter legale og funksjonelle virkemidler har noen mening.⁹⁴ Diskusjonen har analytisk og teoretisk vært knyttet til to begrep: For det første til nyordet *globalisering*, og effektene av denne globaliseringen – som oppsummert kan forklares ved at globaliseringen har betydd at territoriale avgrensninger som nasjonalstat, region, samt lokale avgrensninger blir underordnet de globale nettverkene; og en stadig sterkere konsentrasjonen av finans og kapital. Dette gjør det dermed vanskeligere å avgrense det urbane området. I tillegg til globaliseringsfaktoren er det en stigende tendens til at landsbygda stadig blir mer lik byen, særlig på bakgrunn av en sosial og kulturell likeretting, som har blitt pekt på som essensielt i forståelsen av hva den seinmoderne byen er. I den norske debatten har begrepet *rurbanisering* vært brukt for å beskrive denne utviklingen.⁹⁵ Når det gjelder perioden etter andre verdenskrig og fram til årtusenskiftet (som også omfatter perioden 1965-1990), utelater jeg globaliseringen som moment i min bydefinisjon, da globaliseringseffekten særlig er forklart som et 1990-tallsfenomen, gjerne sett i sammenheng med introduksjonen av internett. Jeg er enig i oppfatningen av at det gradvis har skjedd en *rurbanisering*. Skillet mellom by og land har gradvis blitt utvisket på en rekke områder, ikke bare legalt, men også sosialt og kulturelt. Dette er også først og fremst et seinmoderne fenomen som faller utenfor avhandlingens tidsavgrensning.

Drøftingen av bybegrepet har vist oss at det er mange ulike definisjoner på hva en by er og at det opp i gjennom historien er brukt forskjellige kriterier og kategoriseringer for å skille byen fra omlandet. Dette er samtidig en bekreftelse på at bybegrepet må historiseres. Byer er forskjellige, og har spilt ulike roller til forskjellige tider.⁹⁶ Jeg mener derfor at det innenfor perioden helt klart kan opprettholdes et skille mellom by og land. Til hjelp i historiske

⁹⁴ Stugu (2006): 476, se dessuten Stugu (2000) *Kva er byen i ei urbanisert verd?* i Steinar Supphellen (red.): *Norsk byhistorie – tid for syntese?* (2000) og Tjelmeland (2000)

⁹⁵ Begrepet "rurbanisering" er introdusert av sosiologen Andreas Hompland allerede i 1982. Se blant annet Hompland (1982)

⁹⁶ Myhre (1995 a): 12-13

framstillinger vil det dessuten ut fra et analytisk perspektiv være formålstjenlig å operere med et slikt skille, spesielt når drøfting og analyse bygger på komparasjon mellom flere steder.

Spørsmålet er hva som i en nordnorsk kontekst i perioden 1945-1990 skal legges til grunn for å kategorisere noe som urbant til forskjell fra noe ruralt - og hvilke kriterier som minimum kan legges til grunn for å gi en beskrivelse og drøfting av urbaniseringsprosessen i landsdelen i perioden. Åpenbare faktorer som avgrenser byens urbane område, *den egentlige byen*, fra det rurale omlandet karakteriseres ved byens kulturlandskap, med stor konsentrert bosetting, samt tettbebyggelse og næringsbygg, peker seg ut. Et mål på denne urbanitetsfaktoren er lett tilgjengelig via tettstedsstatistikk. Ved hjelp av statistikken kan man gi et grunnleggende bilde på urbaniseringen i landsdelen, og da forstått som reell byutvikling – og ikke allmenn tettstedsutvikling, som lett kan bli uinteressant fordi omtrent alle i dag bor i tettsteder.⁹⁷ Det er derfor nødvendig å foreta en nærmere vurdering av hvordan tettstedsstatistikken kan brukes til dette formålet.

I tillegg til kvantitative målbare (funksjonelle) faktorer er det viktig å ta hensyn til forhold som gjelder identitet og selvhevdelse. Slike faktorer bygger primært på individuelle oppfatninger og kan være til hjelp i vurderingen om et sted skal knyttes til eller avgrenses fra et annet. Slike vurderinger kan forankres i vitenskapelig teori.⁹⁸

2.1.2 Den offisielle tettstedsstatistikken

Til grunn for drøftingen av byutviklingen i Nord-Norge legges altså den offisielle tettstedsstatistikken. Allerede i 1826 ble det forsøkt utarbeidet en statistikk over norske tettsteder.⁹⁹ Forskjellige benevnelser og definisjoner er benyttet i den offentlige statistikken helt fra folketellingen i 1845 da den første ”hussamlingsstatistikken” ble produsert.¹⁰⁰ Selve begrepet, tettstedet, er imidlertid av nyere dato. Omkring 1960 ble geografen Hallstein Myklebost engasjert av SSB til å foreta en systematisk avgrensning av begrepet.¹⁰¹ Fra folketellingen i 1960 har man da hatt en entydig forståelse av tettstedsbegrepet.

⁹⁷ Jf. Reiersen (1994)

⁹⁸ Jf. Antonsen (2001)

⁹⁹ Soltvedt (2001)

¹⁰⁰ Myklebost (1960): 23

¹⁰¹ SSB: *Statistikk for tettsteder. Rapport 86/11*: 8

Myklebost brukte resultater fra sin doktoravhandling, *Norges tettbygde steder 1875-1950*, til å definere tettstedsbegrepet. I avhandlingen foretok Myklebost en gjennomgang av internasjonal forskning på området ved slutten av 1950-tallet.¹⁰² Mens samtidige historikere definerte byen med utgangspunkt i formelle forhold, slo Myklebost i 1960 fast at *legal status* var et av de få mulige kriterier som alle geografer hadde samme (negative) innstilling til.¹⁰³ I motsetning til historikeren tok geografen utgangspunkt i byens reelle funksjon der kriterier som befolkningsstørrelse, tettbebyggelse, differensiert næringsliv og sentralstedsfunksjoner ble vektlagt og var grunnleggende for forskningsfokus.

På bakgrunn av en byteoretisk drøftingen lanserte og definerte Myklebost begrepet **tettsted** – et begrep som etter hans mening var ”nesten fri for assosiasjonsinnhold”, og som også kunne betegne en ”by i geografisk mening [...] uansett mer eller mindre tilfeldig administrativ status.”¹⁰⁴ Myklebost hevdet at han på bakgrunn av datidens byteoretiske forskning hadde utledet et generelt tettstedsbegrep, der størrelsene på kriteriene måtte tilpasses hvert enkelt land ut fra empiriske forhold.¹⁰⁵

I avhandlingen foretok Myklebost en grunnleggende definisjon og avgrensning av det norske tettstedsbegrepet med kategorier som lå nært opp til de som ble benyttet i de andre skandinaviske land. Myklebost sin definisjon av tettsted kan i korthet oppsummeres til:

- Bebyggelse: Husavstand skal normalt ikke overstige 50 m.
- Størrelse: Tettbebyggelsen må ha mer enn 200 innbyggere.

¹⁰² Myklebost (1960): 16 og 34-35

¹⁰³ Myklebost (1960): 17

¹⁰⁴ Myklebost (1960): 46-47. By- og tettstedsbegrepet har siden Myklebosts avhandling ble publisert blitt utviklet og nyansert i tråd med samfunnsutviklingen og forskningen. Dette gjelder også innenfor fag som historie, geografi, arkitektur og sosiologi. Myklebost drøftet selv by- og tettstedsbegrepet i senere arbeider (1978) ved hjelp av relaterte begreper som ”byregion” og ”pendlerregion” jf. Myklebost, Halstein: *Bosetningsutviklingen i Norge 1950-1975* - Ad Novas nr 14/1974 ifølge Byfuglien og Trosdahl (1985): 41. ”Byregion” ble også presentert som nytt begrep for funksjonell enhet i arbeidet med revisjon av SSBs tettstedsstatistikk, men uten at dette fikk konsekvenser for selve statistikken; selv om fagfolk hevdet at et slikt fokus kunne være bedre enn tettstedsstatistikken i forhold til å kartlegge forskjellige arbeidsmarkesområder (”ABS-regioner”) i følge Byfuglien og Trosdahl (1985): 38 ff.

¹⁰⁵ Myklebost: s.44

- Næringsøkonomi: Næringsvirksomhet dominert av *bynæringer* der minst 75 % av ervervsbefolkningen må være sysselsatt innenfor andre næringer enn jord- og skogbruk.¹⁰⁶
- Forstadsbegrepet: Betyr ikke noe for tettstedsbefolkningen, men for avgrensningen av det enkelte tettsted og dermed antall tettsteder. Et mindre tettsted defineres som forstad til et større tettsted dersom mer enn 1/3 av de yrkesaktive arbeider på det største tettstedet.

Deler av denne definisjonen har siden 1960 vært lagt til grunn i norsk tettstedsstatistikk.¹⁰⁷

Det næringsøkonomiske kriteriet (3) ble ikke tatt med. Den offentlige tettstedsstatistikken avspeiler derfor ikke økonomiske, sosiale og kulturelle forskjeller mellom tettstedene. Etter hvert gikk SSB også bort fra det siste kriteriet, altså forstadsbegrepet.

2.2 Operasjonalisering av tettstedsstatistikken

Gjennomgangen av tettstedsteorien viser at jeg må foreta en rekke egne vurderinger for å avgrense og inkludere hvilke tettsteder som skal inkluderes i en by, selv om jeg på mange områder kan støtte meg på Myklebost.

For det første har jeg kunnet dra nytte av Myklebosts krav til næringsvirksomhet og definisjon på en forstad for å finne ut hvilke tettsteder som funksjonelt skulle regnes til byen, i tillegg til det minimum de forskjellige statistikkene definerte.¹⁰⁸ Dette er ikke gjort systematisk for alle tettstedene som behandles her, men utført i de tilfellene det har vært nødvendig å foreta avklaringer.

For det andre måtte det dessuten i hvert enkelt tilfelle foretas en vurdering av hvilke tettsteder som funksjonelt skal regnes å tilhøre byen. For eksempel måtte

- omegnsbefolkningen til de gamle bykommunene (før kommunerevisjonen) naturligvis inkluderes i den urbane befolkningen som helhet, men

¹⁰⁶ Fiske som næringsvei er ikke noe problem i følge Myklebost da fiske som eneyrke er tettstedsbyggende. Fiskerbonden faller automatisk utenom fordi det i hovedsak her er snakk om fiske som binæring i tilknytning til jordbruket. I kombinasjon med bebyggelseskriteriet - jordbruk utøves fra spredtbygde gårder - faller denne yrkeskategorien automatisk utenfor. Myklebost (1960): 40-41

¹⁰⁷ Videre skriver Myklebost (1960): 23, at forskjellige benevnelser og definisjoner på tettsted har vært benyttet i den offentlige statistikken helt fra folketellingen i 1845 da den første "hussamlingsstatistikken" ble produsert. Se også SSB: *Statistikk for tettsteder. Rapport 86/11*, s.8.

¹⁰⁸ Jeg tenker særlig på Myklebosts doktoravhandling og offentlig statistikk.

- spørsmålet om, og fra hvilket tidspunkt, en forstad (tettsted) skal regnes som en funksjonell enhet knyttet til en by, er mer problematisk. Her virker det som om enhetlig oppfatning i den offentlige statistikken varierer. Dette kan ha sin bakgrunn i tradisjonelle oppfatninger, topografiske forhold, kommunikasjoner, pendlingsmuligheter etc. Problemet er like aktuelt i dag. I Bodø definerer SSB bydeler 10 km i østlig retning i det såkalte bybåndet å tilhøre bykjernen, mens bydeler 2-3 km nord for bykjernen, men atskilt av en liten fjellrygg, kategoriseres som egne tettsted.

Feilkilder er således uunngåelig. Dette gjelder selvsagt også for den offentlige statistikken og enhver som benytter og vurderer data fra den. Før tettstedsbegrepet ble entydig definert var det naturligvis større sjanser for variasjoner som bygget på registrantens skjønn. Et begrep som "husansamling" er mer upresist enn "tettbebyggelse der husavstand normalt ikke skal overstige 50 m".¹⁰⁹ I tillegg kan folketallet i et tettsted innbefatte hushold som ikke har det ringeste med den funksjonelle byen å gjøre.

I min analyse er feilkilder forsøkt korrigert for ved hjelp av litteratur, samt via opplysninger fra andre fagfolk og kjentfolk.¹¹⁰ Den endelige vurderingen står naturligvis undertegnede for. Prinsipielle problemer er drøftet særskilt ved at valgene er redegjort for i hvert enkelt tilfelle. Det skal ikke underkjennes at slike vurderinger selvsagt er problematiske. I et tilfelle regnes et tettsted som forstad, mens for en annen by utelukkes et tilsynelatende lignende tettsted. Den enkelte registrantenes og undertegneds skjønnsmessige vurderinger virker derfor inn når forhold mellom byene skal sammenlignes. Opplysningene om befolkningsstørrelse må derfor brukes med fornuft. Det er ikke de eksakte verdiene som er det viktige, men utviklingstrenden for byen og forholdet mellom byene.

I denne undersøkelsen er det befolkningstall som er variabelen for å beskrive og sammenligne utviklingen til de nordnorske byene.

Å definere et sted som by ut fra folketall er vanskelig; det å sette et eksakt krav til befolkningsstørrelse for hva som skal regnes som by, er nærmest umulig. De fleste kan enes om at Hammerfest med ca 3500 innbyggere i 1875 må regnes som en by, mens det er mer

¹⁰⁹ For utviklingen i Honningsvåg og nærliggende tettsteder i perioden 1920-1946 er problemet godt eksemplifisert i Hanssen (1990): 412-413.

¹¹⁰ Blant mange takker jeg Paul Olav Berg, Oddvar Svendsen, Stian Bones for særlig gode innspill.

tvilsom til om for eksempel Andenes med omtrent samme antall mennesker 100 år senere faller inn under samme kategori. Vi finner da to steder med samme folketall, men med høyst ulik grad av urbanitet.¹¹¹ I undersøkelsen om urbanisering trenger vi ikke å ta stilling til dette. Utviklingstrenden og komparasjonen er det viktige.

I undersøkelsen har jeg derfor valgt å innbefatte alle nordnorske byer som har hatt mer enn 5000 innbyggere tilhørende den funksjonelle byen på et eller annet tidspunkt i perioden 1946-2000. I tillegg har jeg regnet med Finnsnes som passerte 5000 rett etter årtusenskiftet (i 2000 hadde Finnsnes by 4950 innbyggere). Dessuten er alle byer som før kommunereformen på 1960-tallet juridisk ble definert som byer (kjøpsteder og ladesteder), inkludert.¹¹²

2.3 Kilder

2.3.1 De statistiske kildene

I arbeidet med å utarbeide statistikken er det to kilder som primært er benyttet. Dette gjelder opplysninger om tettsteder: Primært offentlig statistikk knyttet til folketellingene og dernest opplysninger hentet fra Myklebost.¹¹³

Jeg er klar over at krets- og tettstedsopplysninger digitalt er tilgjengelig via Norsk Samfunnsvitenskapelig Datatjeneste (NSD). Jeg valgte likevel å forholde meg til de trykte folketellingene på grunn av at jeg uansett kildekategori måtte foreta egne vurderinger og tilpasninger for å komme fram det jeg mener gir et rett uttrykk for størrelsen på den funksjonelle byen. Den samme vurderingen ligger til grunn for bruk av trykt folketellingsmateriale for øvrig i avhandlingen (kapittel 7).

Til grunn for tabellene og diagrammene i dette kapitlet ligger det altså en rekke betraktninger og overveielser som gjelder den enkelte by. Hvilke tettsteder skulle inkluderes, hvor

¹¹¹ Jf. Myhre (2000 b): 308

¹¹² Alle byene som omfattes av denne avgrensningen definerte seg selv som byer i 2000. I stedet for å ta utgangspunkt i kommunelovens bestemmelse om en nedre grense på 5000 for en kommune med et tettsted som ønskes kalt by, har jeg valgt å benytte kriteriet 5000 for selve den funksjonelle bybebyggelsen. I tillegg kommer de byene som før kommunerevisjonen før 1964 hadde bystatus (selv om kravet på 5000 ikke innfris).

¹¹³ Folketellingene opererer med kategoriene hjemmehørende og tilstedeværende befolkning. Enkelte år kan det være relativt stort avvik mellom kategoriene. Spesielt gjelder dette i perioder med stor ekspansjon innenfor et område da den tilstedeværende befolkningen kan være betydelig høyere enn den hjemmehørende. I denne undersøkelsen er tallmaterialet hentet fra oversikten over den hjemmehørende befolkningen fordi den tilstedeværende befolkningen kan innbefatte tilfeldige besøkende og ikke minst pendlere fra omkringliggende tettsteder.

omfattende var de og på hvilket tidspunkt skulle de inkluderes, er eksempel på slike vurderinger. Informasjon om dette følger som eget appendiks.

Basis for analysen er bo- og folketellingsheftene for de enkelte kommunene i 1960 som og derfor gir informasjon om kommunene før kommunesammenslåingene i 1964. Dette er et godt utgangspunkt for å vurdere endringer på bakover og framover i tid. Heftene inneholder kart og statistisk informasjon om tellekretser i kommunene, og videre om kretsene var definert som tettsteder. Ved hjelp av kartet kan vi geografisk plassere tettstedene. På den måten har vi et ypperlig hjelpemiddel for å vurdere hvilke områder som skulle regnes som en del av den funksjonelle byen i 1960.

Tallene fra disse enkeltheftene er deretter sammenlignet med SSBs publikasjon, *Statistikk for tettsteder. Rapport 86/11*, som viser tettstedsutviklingen 1960-1980.¹¹⁴ Rapporten avviker i enkelte tilfeller med resultatene fra folketellingen i 1960. Dette skyldes sannsynligvis at områder som i 1980 ble kategorisert som tettsteder, i rapporten også er definert som tettsteder i 1960. Dermed blir rapportens tall for 1960 for høye. Naturligvis har jeg forholdt meg til de samtidige tallene fra folketellingen. Ut fra tidsbesparende hensyn har den nevnte rapportens tall for 1970 og 1980 vært benyttet. På bakgrunn av undersøkelsene fra 1960 regner jeg ikke med betydelige feilavvik for disse årene.

Den andre statistiske kilden er Halstein Myklebost doktorgradsavhandling, *Norges tettbygde steder 1875-1950*, som i dette tilfellet er brukt som kildegrunnlag for 1945 og 1950.

Myklebosts tallmateriale er vurdert opp mot opplysningene fra folketellingene.

Sammenligningen viser at Myklebosts beregninger hovedsakelig (nærmest alltid) bygger på folketellingenes tettstedsstatistikk. I enkelte tilfeller må Myklebost ha foretatt egne vurderinger uten at dette er angitt nærmere. Min konklusjon er derfor at Myklebosts tall må regnes som omtrent like sikre som folketellingens statistikk. Ut fra behovet for å spare tid er Myklebosts opplysninger lagt til grunn for disse årene.

2.3.2 Avklaringer

I teksten er det drøftet og forsøkt gitt en del forklaringer på spesielle utviklingstrekk – særlig økonomiske faktorer som kan forklare historiske brudd. Man kan således kritisere

¹¹⁴ SSB: *Statistikk for tettsteder. Rapport 86/11*, s.8

undersøkelsen for at demografiske årsaksfaktorer i langt sterkere grad burde vært trukket inn. Antall fødte og døde, samt fertilitet har naturligvis stor innvirkning på befolkningsutviklingen. I tillegg til andre faktorer kan selvsagt sterke ekspansjonsperioder forklares som en følge av høye fødselstall.¹¹⁵ Dette i motsetning til den generelle nedgangen i folketallsveksten fra 1970-tallet og utover, som blant annet kom som en følge av lavere fertilitet. Dette forholdet er ikke berørt i avhandlingen/dette kapitlet, og vil kreve en egen omfattende undersøkelse. Flytting er også en demografisk endringsfaktor som ikke særskilt er behandlet. Imidlertid berøres flytting både direkte og indirekte i drøftingen. Underforstått må det jo ha foregått innflytting til et område når folketallet øker sterkt. I avhandlingen har jeg i stedet valgt å analysere hva som har forårsaket flyttingen, heller enn å utarbeide en demografisk flytteeanalyse.

En forutsetning for å knytte tettsteder funksjonelt sammen er at kommunikasjonen mellom disse er tilfredsstillende. I Nord-Norge har vi en rekke tilfeller der havet har skilt tettsteder fra hverandre. Selv om båt og ferger har hatt betydning for pendlingen til og fra byene, har jeg i denne analysen valgt å særlig vektlegge broforbindelse mellom tettsteder som et viktig kriterium for å knytte et tettsted (forstad) funksjonelt til byen. Dette kriteriet er også sett i sammenheng med befolkningsveksten i de aktuelle forstedene, og tidspunktet – fra omkring 1960 og utover – som falt sammen med økt biltetthet og derigjennom lettere og mer hyppige kommunikasjonsmuligheter. Ferdigstillelse av broer har derfor vært vesentlige for min forståelse og definisjon av når steder har blitt knyttet sammen i en funksjonell by. Det eldste eksempelet i landsdelen har vi realiseringen av den første Beisfjordbrua (bygd i 1943) som i realiteten gjorde Ankenes til en forstad for Narvik. Likevel var det 1960-tallet som var gjennombruddsperioden for brobyggingen i landsdelen. For Narviks del ble den funksjonelle tilknytningen mellom Ankenes og byen ytterligere forsterket med økt bilisme og ny bro i 1959.¹¹⁶ Tromsøbrua kom i 1960 og knyttet Tromsdalen til byen. 1970-tallet kan karakteriseres som det store ”brotiåret” og særlig viktig var åpningen av Gisundbrua (1972) som bandt Silsand til Finnsnes, Sortlandsbrua (1975) som knyttet Sigerfjord og Strand til Sortlandsbyen, samt Sandnessundbroa i 1973 som gjorde det mulig for Tromsø å ekspandere på Kvaløya.

¹¹⁵ Selv om det faller utenfor periodisering kan eksempelet med Narviks sterke vekst på 1920-tallet blant annet forklares som en følge av høye fødselstall – det første barnekullet i Narvik var kommet i reproduktiv alder. Opplysning av Steinar Aas, forfatter av *Narviks historie b.1. 1902--1950. Byen, banen og bolaget* (2002) i samtale med undertegnede.

¹¹⁶ Svendsen (2002): 143 og 324 f.

På liknende vis har bilen vært en forutsetning for at byene kunne bre seg utover. Utenfor landsdelen har dette medført at gamle byer har blitt knyttet direkte sammen i funksjonelle enheter.¹¹⁷ I Nord-Norge finnes det også slike områder som muligens skulle vært behandlet som funksjonelle enheter der ”Vesterålsbyen” (Sortland-Stokmarknes-Melbu) eller Svolvevæ-Kabelvåg er de mest iøynefallende. I denne sammenheng er disse stedene behandlet som selvstendige enheter, primært på grunn av at de kulturelt og identitetsmessig framstår som selvstendige steder.¹¹⁸

2.4 Byutviklingen i Nord-Norge 1945-2000

2.4.1 Urbaniseringen i etterkrigstiden

Situasjonen etter andre verdenskrig var preget av krigens hendelser. Dette ga seg størst utslag for byene i Finnmark der ødeleggelsene var størst og befolkningen ble evakuert. Særlig Vardø, men også Vadsø og Hammerfest, hadde lavere folketall i 1945 enn ved krigsutbruddet.¹¹⁹ Det samme var sannsynligvis tilfelle for selve utskipingsstedet Kirkenes i Sør-Varanger kommune, som hadde 1170 færre innbyggere i 1946 sammenlignet med 1930.¹²⁰ Dessuten sto særlig Bodø, og også Narvik, foran store oppbyggingsoppgaver etter bombing og brann ved krigens begynnelse. Selve gjenreisningen her kom ikke i gang før etter fredsslutningen. De andre byene kom igjennom krigen med bygningsmasse og infrastruktur intakt.

Til å forestå planleggingen av gjenreisningen av de bombede og brente stedene opprettet Administrasjonsrådet allerede i krigens første dager ”Brente steders regulering” (BSR). I løpet av de første etterkrigsårene framsto de bombede og brannherjete byene som nye moderniserte byer, planlagt og gjenoppbygd med nye offentlige og private bygninger. Bygningsmassen bar preg av inspirasjon fra den ledende stilretningen innenfor modernismen, funksjonalismen.¹²¹ Uttalelser fra Bodøs ordfører Birger Hals tyder på at mye av gjenoppbyggingen var fullført i

¹¹⁷ Jf. enheter som Stor-Oslo, Stavanger/Sandnes, Agderbyen, Skien/Porsgrunn og Fredrikstad/Sarpsborg

¹¹⁸ Jeg viser for eksempel til Jan Eivind Myhres diskusjon om *urban terskel* der han henviser til Stuart Blumin (1976): *The Urban Threshold* i følge Myhre (2000 b): 307 ff., særlig 311-312, samt Karin Antonsens diskusjon av begrepene *sted/stedløshet* og *insider/outsider* i Antonsen (2001): 29-30

¹¹⁹ SSBs bibliotek: Rasjoneringsstillinga. Hjemmehørende befolkning pr. 7.10.1939. For Vardø: 3724 personer, Hammerfest: 3732 personer og Vadsø: 2393 personer.

¹²⁰ På utskipingsstedet Kirkenes (ikke inkl. Bjørnevåtn) bodde det 3270 personer i 1930, mens folketallet var 2100 i 1946. Kilde: Myklebost (1960).

¹²¹ Tjelmeland (1996 a): 257

1951.¹²² En situasjonsbeskrivelse for finnmarksbyene, der det forelå et normalt tilbud av boliger på begynnelsen av 1950-tallet, støtter dette utsagnet. Tidsangivelsen sammenfaller også med avviklingen av BSR i 1952.¹²³

Kart 2-1 Byer i Nord-Norge



Dette vil jeg belyse nærmere med først å beskrive folketallsutviklingen for landsdelens byer. Deretter kategoriseres byene etter størrelse og utviklingstrend som grunnlag for å drøfte om byutviklingen kan forklares ut fra felles drivkrefter og utviklingstrekk for de enkelte kategoriene. En slik sammenligning vil også synliggjøre styrkeforholdet mellom byene.

¹²² Ordfører Birger Hals intervjuet av NRKs distriktskontor 1951.

¹²³ Danke (1986): 46-47. Danke forteller at BSR i Finnmark ble videreført fram til 1955 da organisert under Finnmark Fylkesgjennreisningsnemd.

2.4.2 Fra mange like til større forskjeller byene i mellom.

I likhet med i dag var det forskjell på de nordnorske byene rett etter krigen. Forskjellene var imidlertid mye mindre enn i dag. Sett med dagens øyne var alle byene i 1946 forholdsvis små; ingen hadde mer enn 15 000 innbyggere. Ved tusenårsskiftet var forskjellen mye større. Tromsø hadde en byurbanisasjon på 50 000. Bybefolkningen i Bodø var på vel 37 000, som igjen var 18 000 flere enn i Mo i Rana og Harstad, som fulgte deretter.

Tabell 2-2 Nordnorsk urbanisering 1945-2000¹²⁴

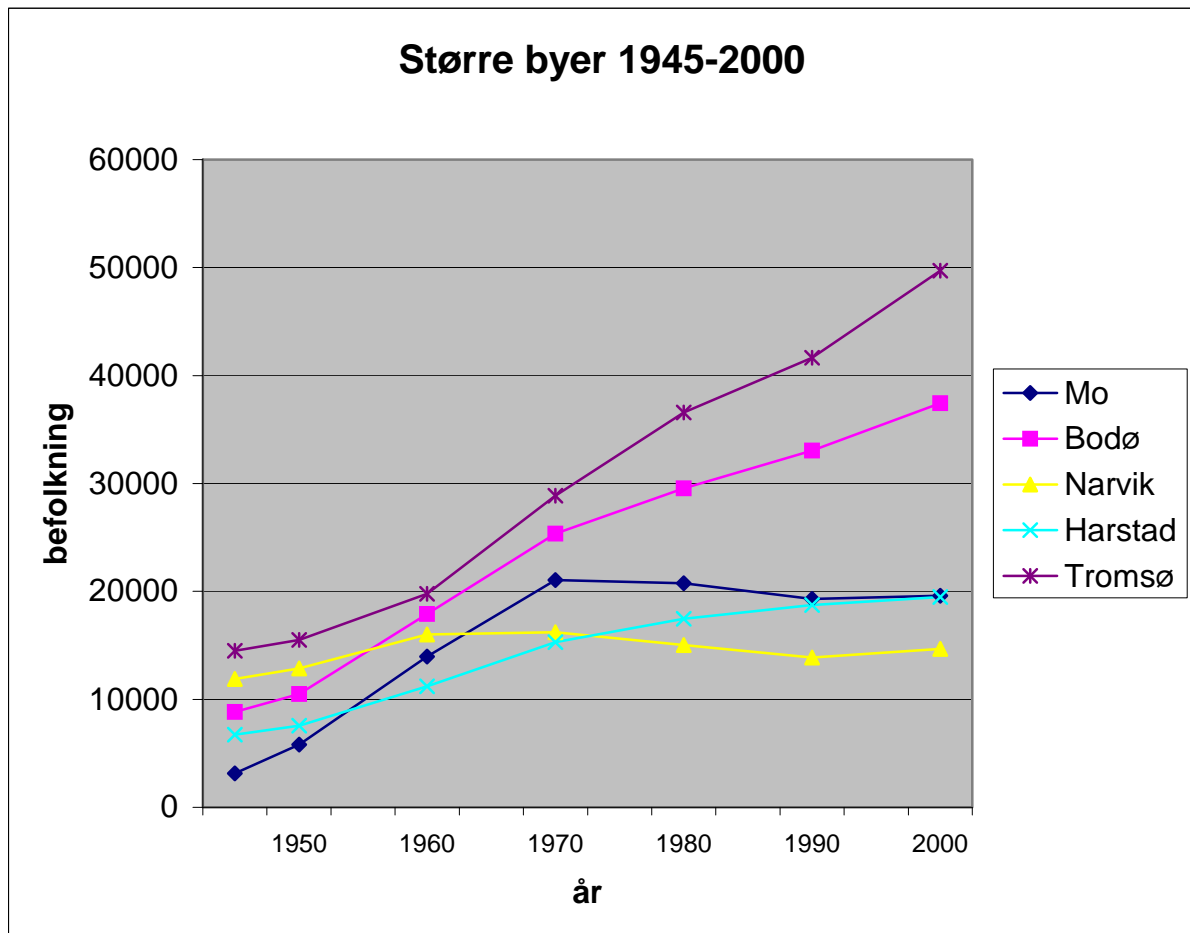
	1946	1950	1960	1970	1980	1990	2000
Brønnøysund	1343	1422	1854	3130	3687	3713	4186
Mosjøen	3139	3349	6826	9341	9293	9391	9624
Sandnessjøen	1998	2018	2951	4064	5335	5112	5594
Mo	3150	5800	13954	21033	20738	19298	19601
Bodø	8829	10502	17902	25337	29553	33039	37434
Fauske	952	1126	3009	4001	5452	5862	5954
Svolvær	3300	3421	3812	3942	4090	3591	4062
Sortland	800	883	1438	2280	3896	4214	5590
Narvik	11891	12871	16022	16228	15020	13873	14682
Harstad	6718	7546	11210	15287	17457	18735	19488
Finnsnes			1538	2619	4396	4372	4950
Tromsø	14500	15492	19774	28872	36587	41665	49711
Alta	2238	2691	2931	5582	7812	9607	12180
Hammerfest	3538	4107	6565	8005	8849	8420	8412
Vadsø	2225	2766	3256	4167	4821	4837	5038
Kirkenes	3050	4383	6157	7123	7575	7075	7191
Vardø	3104	3278	3465	3459	3111	2606	2371

¹²⁴ For 1946 og 1950 er tallene hentet fra Myklebost (1960): 325-329. For 1960: SSB: *Folketellingen 1.11.1960 Tellingsresultater - tilbakegående tall – prognoser* (enkelthefter for kommunene). For 1970 og 1980: SSB: *Statistikk for tettsteder. Rapporter 1986 /II*. Tabell 5. Folkemengde og folketilvekst i de enkelte tettsteder. 1960-1980. For 1990: SSB: *Folkemengden i tettsteder pr. 3. november 1990* og for 2000: SSBs nettside, tabell: *Tettsteder. Folkemengde og areal etter kommunen 1.1.2000*. For beregninger se vedlegg i del V av avhandlingen

2.4.3 De fem store

I 1945 var det fire byer; Tromsø, Narvik, Bodø og Harstad i nevnte rekkefølge, som i størrelse klart skilte seg ut fra de andre. Ved vår periodes slutt var Mo i Rana kommet i tillegg. Tre av disse byene har hatt vekst i hele perioden, mens Narvik og Mo i Rana – fra henholdsvis 1960 og 1970 – opplevde stagnasjon og etter hvert befolkningsnedgang. Narvik skiller seg på mange måter ut da byen gikk inn i etterkrigstiden som ”storebror”. Innenfor de formelle bygrensene var Narvik bykommune landsdelens største allerede fra før krigen, men ved årtusenskiftet var byen detronisert til den minste av de fem.¹²⁵ Hele perioden fra 1960 og fram til 1990 kan karakteriseres som en stagnasjons- og nedgangsperiode for Narvik, i henhold til det funksjonelle bybegrepet.

Diagram 2-1 Større byer 1945-2000



¹²⁵ Rasjoneringstellinga fra 1939 viser at bykommunen Narvik var større enn Tromsø bykommune med hhv. 10246 og 10154 personer.

Ser vi på diagrammet ovenfor kan utviklingen for de andre byene beskrives i to faser med et brudd omkring 1970 der veksten i Mo i Rana flater ut. 1950-tallet var særlige vekstperioder for Bodø og ikke minst Mo, med henholdsvis mer enn 70 % og 140 % vekst. For Bodø ga primært den store forsvarsetableringen i tilknytning til Bodø hovedflystasjon vekstkraft, mens Mos oppsving må tillegges Stortingsvedtaket i 1946 om bygging av Norsk Jernverk. Jernverket kom i full produksjon i 1955, og veksten fortsatte på 1960-tallet blant annet som en følge av etableringen av Norsk Koksverk AS. Det er verdt å merke seg at Mo i Rana fra en gang på begynnelsen av 1960-tallet og helt fram til i dag har vært landsdelens tredje største bysamfunn. I 1970-årene kom det et brudd i Mo i Ranas utvikling som medførte stagnasjon og en liten befolkningsnedgang fram mot 1990.

Bodø og Tromsøs vekst var formidabel i forhold til de andre byene. Diagrammet over viser også at Bodø og Mo i løpet av 1950-tallet nærmet seg Tromsøs folketall. Aldri i etterkrigstiden har forskjellen mellom de fem største byene i Nord-Norge vært mindre enn omkring 1960. Deretter fortsatte den store veksten for Bodø, men Tromsø vokste enda mer. I alle tiårsperiodene fra 1960, med et særlig synlig brudd fra 1970, har Tromsø hatt sterkere befolkningsvekst enn Bodø. Om Bodø etter hvert klart framsto som landsdelens nest største by, er Tromsø i dag ubestridt nr. 1 regnet etter folketallet i byen.

For Harstads del framkommer det to interessante aspekt. Veksten var i den første del av perioden lavere enn i Tromsø, Bodø og Mo i Rana, men mens Mo stagnerte etter 1970 fortsatte bysamfunnet Harstad å vokse slik at de to byene i dag er omtrent like store. Kristian Steinnes framstiller perioden fra 1970-tallet som en stagnasjonsperiode¹²⁶, som betydde større og annerledes utfordringer for Harstad.¹²⁷ Muligens kom det et brudd i utviklingen, men stagnasjonen og nedgangen var knyttet til de rurale områdene i kommunen. I følge våre beregninger vokste bysamfunnet. Denne veksten er underkommunisert i Harstads nye byhistorie. Sett i sammenheng med andre byer med vekst, må etableringen av høgskolen i Harstad tillegges betydning i den sammenheng.

2.4.4 De mellomstore

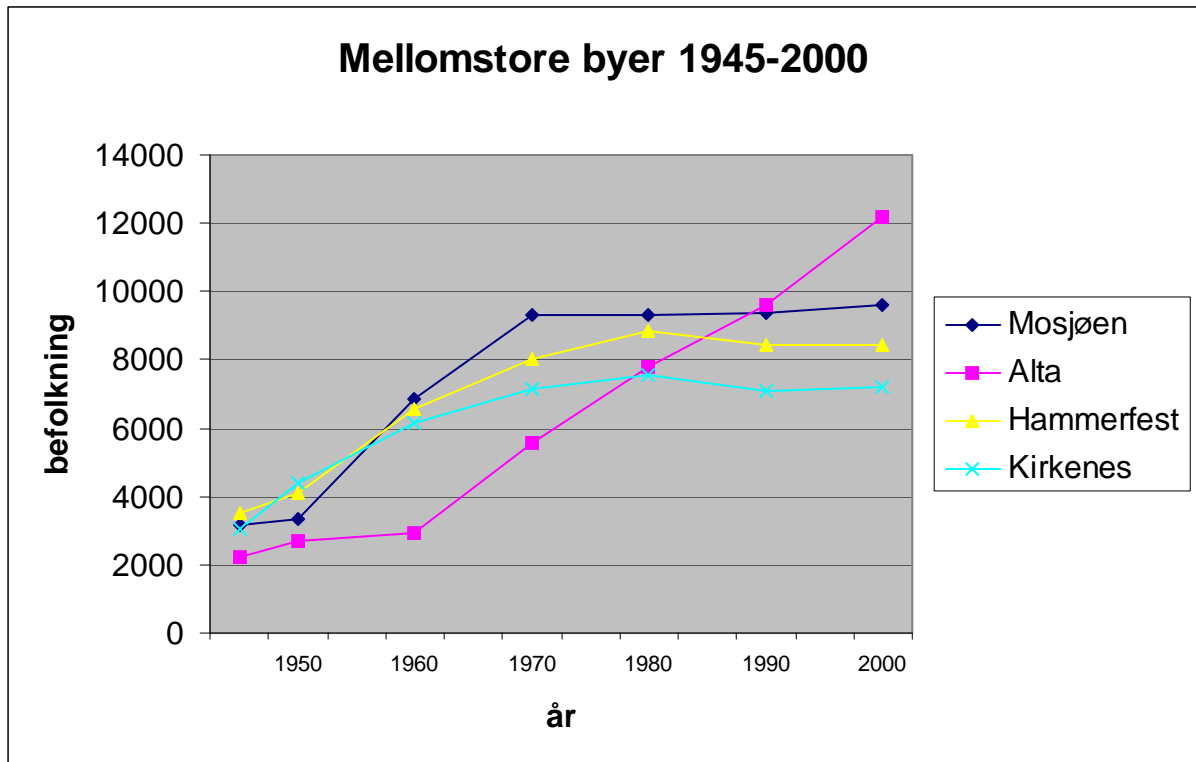
I løpet av etterkrigsperioden framsto fire byer i en egen mellomkategori. Dette gjelder Alta, Mosjøen, Hammerfest og Kirkenes. Altas utvikling trenger en egen kommentar. De tre andre

¹²⁶ Steinnes (2004): 198.

¹²⁷ Steinnes (2004): 579 ff.

hadde en formidabel vekst på 1950-tallet (og som for Mosjøens del fortsatte på 1960-tallet), noe som betydde at Mosjøen, Hammerfest og Kirkenes sammen med Alta klart inntok et mellomsjikt mellom de store og de små byene i Nord-Norge.

Diagram 2-2 Mellomstore byer 1945-2000

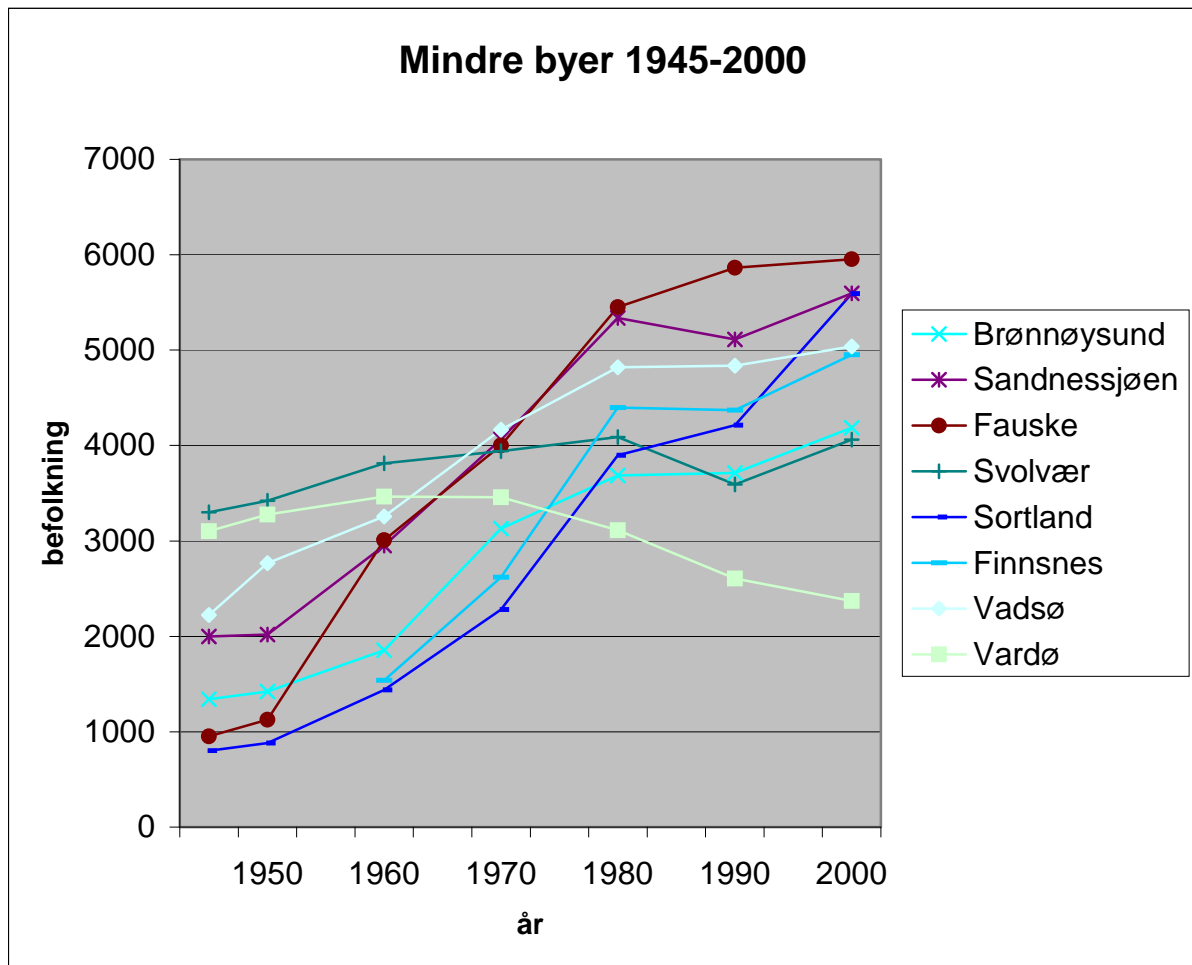


Alta hadde i utgangspunktet ikke noen byfunksjon. Fra gammelt av var det de to tettstedene Bossekop, med norsk bosetting, og Elvebakken med sterkt kvensk innslag som utgjorde tyngdepunktene i bygda. Ved gjenoppbyggingen ble en del offentlige funksjoner plassert midt i mellom disse tettstedene; i Bukta. Etter hvert har Bossekop og Elvebakken vokst sammen. Et nytt sentrum ble planlagt og utviklet seg i området ovenfor Bukta (egentlig benevnt *Sentrum 2*, på folkemunne kalt *City*). Privat og offentlig virksomhet har gjort at Alta i dag er Finnmarks største tettsted/by. Vi ser imidlertid at veksten først og fremst kom etter at de andre byene stagnerte. Først i 1980 var Alta på størrelse med Kirkenes, og ikke før i 1990 nådde Alta opp til Hammerfest og Mosjøen i befolkningsstørrelse. Ti år senere var det imidlertid et klart skille mellom Alta og de øvrige tre.

2.4.5 De små

Småbyene kan kategoriseres i to grupper. For det første de gamle byene; Brønnøysund, Svolvær, Vadsø og Sandnessjøen, som var betydelige byer i sine regioner allerede før krigen. Dernest de nye bysamfunnene som har utviklet seg fra noen få hundre personer til funksjonelle byenheter på + – 5000 innbyggere.

Diagram 2-3 Mindre byer 1945-2000



Fauske er nå den største av småbyene. Blant de andre nye bysamfunnene peker Sortland og Finnsnes seg ut. I tillegg må man ut fra vårt kriterium om funksjonalitet spørre seg om ikke Svolvær og Kabelvåg etter hvert skulle ha vært regnet som en enhet (til sammen 5752 personer i 2000), samt Melbu og Stokmarknes på Hadseløya (til sammen 5358 personer i 2000). Årsaken til at de ikke er behandlet i denne sammenhengen er at stedene, som tidligere nevnt, hver i sær identitetsmessig klart framstår som selvstendige tettsteder.

2.4.6 Vekstfaktorer

En kombinasjon av mange faktorer vil alltid være med å forklare årsaken til den økte urbaniseringen i etterkrigstiden.

Byenes innbyggere har vanligvis et bedre privat tjenestetilbud enn de innbyggere som bor i omlandet, noe som vil fungere som en *pull-faktor* for omlandet. I større byer er tilbudet mer omfattende enn på mindre steder. Velferdsutbyggingen i etterkrigstiden virket også sentraliserende, selv om målsettingen var geografisk utjevning av velferdstilbudet. Endringene innenfor utdanningssystemet, og også veksten innfor offentlig administrasjon, hadde betydelig sentraliserende effekt. Videre er det åpenbart at enkelte av de nordnorske byene hadde en mer synlig regional funksjon enn andre, men også industribyer som Mo i Rana og Narvik har, og hadde, tydelige sentralstedsfunksjoner for sitt omland. En slik utbygging av det private og det offentlige tjenestetilbudet på de største stedene, virket generelt forsterkende på urbaniseringen.¹²⁸

Endrede kommunikasjonsforhold har også bidratt til urbaniseringen. Utbyggingen av veinettet og økt biltetthet betydde en revolusjon i den daglige levemåte. Urbaniseringen ble påvirket på forskjellige måter. Bybefolkningen ble mer uavhengig av avstand, og byene kunne bre seg utover blant annet ved mulighet for økt pendling fra nye forsteder.

De første etterkrigsårene var generelt preget av stor byggeaktivitet i en rekke byer, en faktor som virket forsterkende sett i sammenheng med de mange større næringsetableringene som fant sted på slutten av 1940- og på 1950-tallet. Velferds- og utdanningstilbudet var dessuten bedre i byene. Med referanse til et avisoppslag i 1952 forklarer Kjell Roger Eikeset tettstedsveksten i Altafjord-distriktet på begynnelsen av 1950-tallet som en følge av god tilgang på avlønnet arbeid innenfor byggebransjen.¹²⁹

¹²⁸ Denne hovedretningen understøttes av mitt tallmateriale, selv om Ottar Brox med sin *konsolideringshypotese* hevdet (og fortsatt hevder) at den selvforsterkede avfolkningen av bygdene stoppet opp på 1970-tallet som en følge av nye lokale offentlige arbeidsplasser og *kompensatoriske investeringer* i form av lokale offentlige arbeidsplasser og integrerende veiløsninger etc. som ga mulighet for pendling fra bygda til regionsentra. Jf. Brox (1984) og Brox (1997).

¹²⁹ Eikeset, Kjell Roger (1998): 362, med referanse til Vestfinnmark Arbeiderblad 22.9.1952. Se også Iversen (1989): 357.

Dette peker videre hen mot det såkalte "Utbyggingsprogrammet for Nord-Norge".

Regjeringen var bekymret for sysselsettingen i landsdelen etter at gjenreisningsoppgavene var avsluttet, og la i 1951 fram en strategi for en omfattende industrialisering i landsdelen.

Virkemidlene var blant annet bedre infrastruktur i form av bedre kommunikasjoner, elektrisk kraft og kapitaltilgang. I kombinasjon med en aktiv industripolitikk og fordelaktig skattepolitikk må man ut fra sysselsettingstall innenfor sekundærsektoren konkludere med at politikken var vellykket.¹³⁰ Utviklingen kan beskrives med betegnelser som allmenn industrialisering, effektivisering i kystflåten og på mottakssiden ved utvikling av nærings- og nytelsesmiddelindustri bl.a. ved at staten gikk inn som hovedaksjonær i de såkalte FINOTRO-anleggene.¹³¹ Industrietableringene i Mo i Rana er særskilt omtalt ovenfor. I tillegg må to tiltak som synes særlig viktig i vår sammenheng, nevnes: Oppstarten av Mosjøen Aluminiumsverk i 1958 og arbeidet med fiskeindustrietablering i Hammerfest som resulterte i A/S Findus fra 1953. Arbeidsstokken var på det meste 900 på Aluminiumsverket¹³², mens Findus i 1962 engasjerte 866 personer.¹³³ Industrialisering var altså et nøkkelord også innenfor fiskerisektoren. Målsettingen var uttrykt gjennom trålerlov og oppbygging av moderne mottaks- og foredlingsanlegg på landsiden. Findus var det største enkelttiltaket, men også andre tettsteder fikk betydelig vekst av samme årsak.¹³⁴

Andre vitale beslutninger og hendelser foretatt utenfor landsdelen virket også inn på urbaniseringen i de første etterkrigsårene. Spesielt i så måte var effekten av Koreakrigen og den kalde krigen, som er en særlig viktig faktor for å forstå Bodøs vekst på 1950- og 1960-tallet. Harstad hadde lenge vært garnisonsbyen i nord, mens de store utbyggingene i den kalde krigens tegn, med nye flyplasser, overvåkingsanlegg og andre militære installasjoner medførte enorm vekst på en rekke andre steder og da særlig for Bodø som overtok funksjonen som landsdelens viktigste militære senter.¹³⁵

En rekke av industrivirksomhetene ovenfor var eksportrettet og sterkt knyttet til utviklingen innenfor internasjonal økonomi. Dette gjaldt både med hensyn til endrede

¹³⁰ St.meld. nr. 85 (1951) *Om et utbyggingsprogram for Nord-Norge*. Bakgrunnen og intensjonene med programmet, samt næringspolitikken fram mot 1960 er bl.a. drøftet av Strand (1993): 226 ff.

¹³¹ Fulsås (1996): 61 ff.

¹³² Strand (1993): 246

¹³³ Iversen (1989): 357.

¹³⁴ Jf. Finstad (2005).

¹³⁵ I følge Coldevin (1966) s.488 var 900 mann i arbeid på flyplassanlegget i 1952. Så sent som i 2001 var mer enn 2000 personer engasjert i sivil og militær virksomhet i tilknytning til flyplassen.

konkurransforhold, produksjonsforhold, men også i forhold til den generelle økonomiske utviklingen. Endring i malmforbruk og åpning av nye og store malmfelt virket inn på Narviks posisjon og rolle i malmtrafikken.¹³⁶ Konkurransen fra lavkostnadsland og endret etterspørsel i i-land stilte krav til foredling av bearbejdede nisjeprodukter i stedet for generell entydig masseproduksjon (fra ”fordisme” til ”postfordisme”). I kombinasjon med endrede økonomiske konjunkturer på 1970-tallet betydde dette at befolkningsveksten i de typiske industristedene stagnerte.¹³⁷

Veksten på industristedene stanset altså opp mens andre byer fortsatte å vokse fra 1970 og utover. For disse byene kan veksten knyttes til noen spesielle faktorer:

- Utbyggingen av broer forsterket mulighetene for byvekst i Tromsø og var avgjørende for på byutviklingen på Finnsnes og Sortland.
- 1970-tallets desentralisering av virksomhet til fylkeskommunen og utbygging av statlig virksomhet i fylkene bidro til økt vekst i Tromsø, Bodø og Vadsø.
- Spesialisering og vekst innenfor helsevesenet, særlig i forbindelse med de store sykehusene i Tromsø og Bodø.
- Utbyggingen av postgymnasiale utdanningsinstitusjoner, særlig Universitetet i Tromsø, Høgskolen i Bodø, Høgskolen i Harstad og Høgskolen i Alta.
- Etableringen av Løsøreregisteret i 1980 som har ført fram til dagens institusjon: Brønnøysundregistrene.

Dersom vi ser bort fra de byene som i hele etterkrigstida har opplevd stagnasjon, og videre ser bort i fra byer med relativ sett mindre befolkningsendring, samt spesielle unntak som jeg skal beskrive nærmere under, gir dette meg mulighet til å vise tre hovedlinjer i de nordnorske byene utvikling.

Unntakene er for det første Harstad som siden etableringen omkring 1900 og fram til 1980 har blitt framstilt som en industriby – men i motsetning til de øvrige industribyene i landsdelen stagnerte ikke byens vekst fram mot årtusenskiftet.¹³⁸ Denne ubrutte trenden kan knyttes til

¹³⁶ Svendsen (2002): 125 ff.

¹³⁷ Ikke minst bidro fortsatt den industrirelaterte aktiviteten en rekke steder i landsdelen til dette. Mosjøen, Mo i Rana, Glomfjord og Sørfold er eksempler på slike steder.

¹³⁸ I virkeligheten viser sysselsettingsstatistikken at industrisektoren ikke har hatt noen større betydning i Harstad enn i de fleste andre byer i landsdelen.

ovennevnte nye vekstfaktorer som høgskoleutbygging, utbygging og utvikling av lokalsykehuset, samt folks ønske om best mulig tilgang på private og offentlige tjenester for øvrig (jf. nedgang i den rurale befolkningen i kommunen sammenholdt med urbanisering).¹³⁹ Et annet eksempel er Svolvær, selve byen i Lofoten ved andre verdenskrigs slutt, som ikke har hatt betydelig endring i folketallet den lange etterkrigsperioden sett under ett.

Med de ovennevnte unntakene kan jeg presentere tre utviklingskategorier for byutviklingen i etterkrigstiden. Samtidig vil jeg peke på typiske eksempler innenfor de enkelte kategoriene:

- Byer med betydelig befolkningsvekst i hele etterkrigstiden
Som vist er det mange byer som relativt sett har betydelig vekst i hele perioden, dette gjelder også de mindre byene. To byer - Tromsø og Bodø - skiller seg ut ved at de etter 1970 har hatt en realvekst som gjør at de ved tusenårsskiftet framstår som de to store urbane sentrene i sitt område.
- Klassiske gruve- og industribaserte byer med stagnasjon.
Stagnasjonen i byveksten starter opp allerede på 1960-tallet for Narvik, Kirkenes og Hammerfests del, mens Mo og Mosjøen opplevde en lignende trend det påfølgende tiåret.
- De nye byene
Den tredje kategorien er de nye byene. Steder som har utviklet seg fra et lite ubetydelig tettsted (eller flere tettsteder), til nye bysamfunn. Først og fremst peker Alta seg ut, dessuten Fauske, Sortland og Finnsnes, som nye kraftfulle byer, med sentralstedsfunksjoner for et omland; som virker betydelig inn på nabobyer og tettsteders funksjon. Alle steder finnes det nå et tjenestetilbud som på mange måter konkurrer med/ut steder som tidligere fungerte som det primære større sentralstedet for befolkningen. I følge informanter finner man folk fra Hammerfest som drar til Alta for å handle, en situasjon som var utenkelig for bare to tiår siden. Likeså finner man nå på Fauske de fleste spesialforretningene som Bodø kan oppdrive og som gjør den tidligere ”byturen” overflødig.

¹³⁹ Egentlig er Tromsø en slags parallell til Harstad. Tromsøs viktige næringsmiddelindustri fra 1950- og 1960-tallet, og da først og fremst fiskeindustrien, har samme utviklingstrekk som industrien i de typiske industribyene. Men den store veksten fra 1970 skiller byen fra de øvrige.

2.4.7 Etterkrigstiden i et langtidsperspektiv

En sammenligning av folketallet i landsdelens største byer ved krigens slutt og år 2000 vitner om stor vekst i den urbane befolkningen. I henhold til vår avgrensning og definisjon var det blitt både flere og større byer. Ved årtusenskiftet utgjorde bybefolkningen i landsdelens 9 største byer (se diagrammet under) nesten 179 000. Dette var mer enn en tredobling av folketallet sammenlignet med 1946 (ca. 57 000). Mens bybefolkningen de nevnte stedene utgjorde 14,1 % av landsdelens befolkning i 1946 var andelen økt til 44,2 % ved tusenårsskiftet.¹⁴⁰ Tar vi utgangspunkt i 1950, etter at gjenreisningen var gjennomført, er det kun Vardø som har opplevd en betydelig befolkingsnedgang. Etter en minimal vekst fram til 1960 har folketallet drastisk blitt redusert med omkring 1000 mennesker til vel 2350 personer i 2000.¹⁴¹ Den generelle langtidstrenden for byene var som vi har sett totalt annerledes.

Oppsummert, med folketallet som faktor, fantes det ved andre verdenskrigs slutt mange små byer i et hovedsakelig ruralt Nord-Norge. Fra 1945 startet en generelt tiltakende urbanisering der utviklingen fra 1960 fram til 2000 kan beskrives i form av en tiltakende differensiering mellom byene. I 1960 kunne situasjonen beskrives ved:

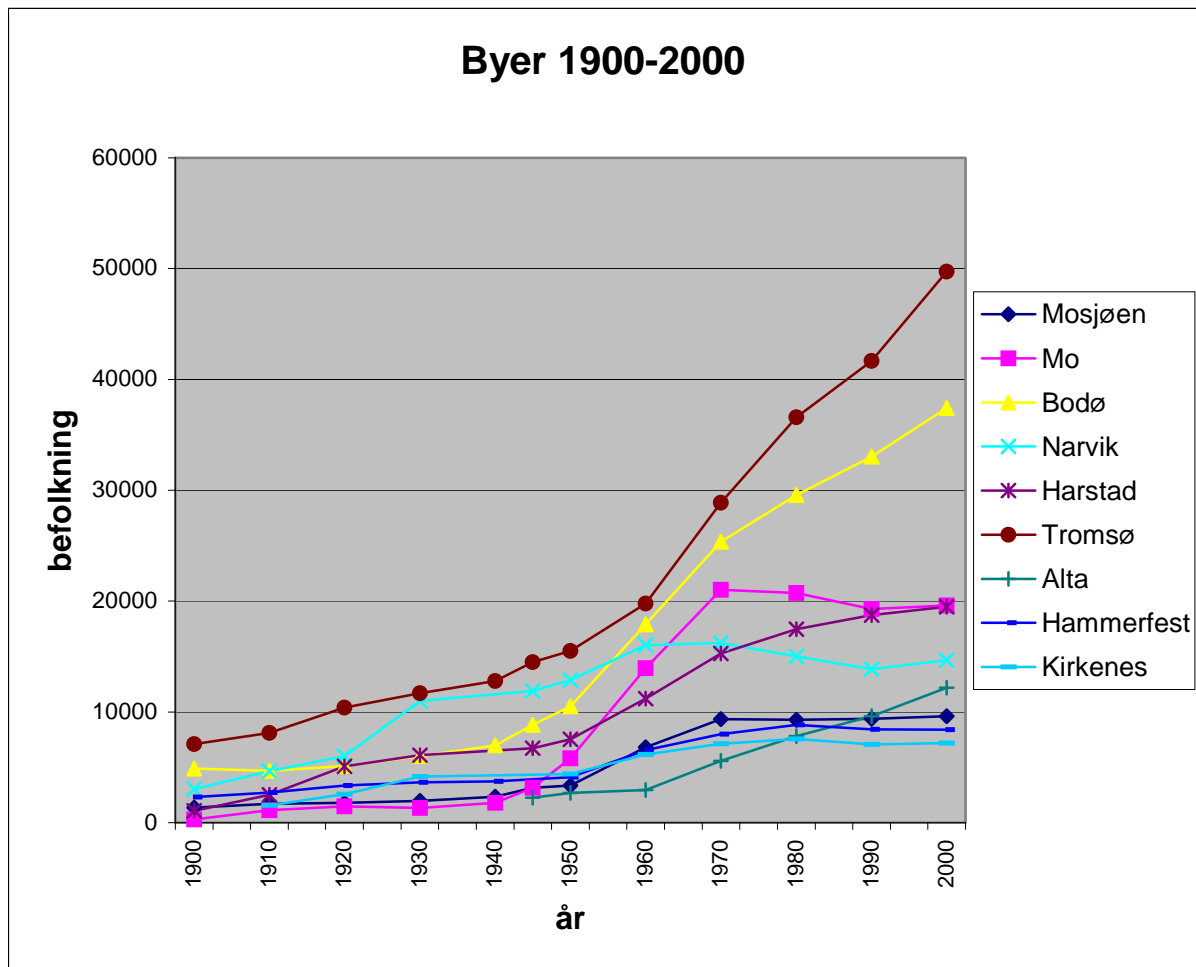
- fem store byer som var forholdsvis like,
- en kategori mellomstore industribyer (Mosjøen, Hammerfest, Kirkenes) og i tillegg
- småbyer

¹⁴⁰ Hjemmehørende befolkning:

År	Nordland	Troms	Finnmark	I alt
1946	215 972	113 722	58 790	403 674
2000	239 109	151 160	74 059	464 328

¹⁴¹ Dersom Sulitjelma i Fauske kommune regnes som et ”*bysamfunn*” (et velutviklet forretnings-, skole- og servicetilbud før andre verdenskrig) er dette det andre tilfellet i Nord-Norge. I 1910 hadde Sulitjelma landsdelens sjette største bybefolkning - fram til 1980 bodde det mer enn 2000 mennesker der, ved årtusenskiftet kun 499.

Diagram 2-4 Nordnorske byer 1900-2000



I 1990 (omtrent likt i 2000) var situasjonen endret og differensiert ved følgende kategorisering:

- landsdelens klart to største byer preget av fortsatt urbanisering (Tromsø og Bodø)
- en kategori mellomstore byer med en bybefolkning fra ca 10 000 til 20000 personer,
- de fleste karakterisert ved stagnasjon og
- to ved fortsatt urbanisering (Harstad og Alta)
- til slutt en gruppe mindre småbyer/bygdebyer på +/- 5000 personer.

3 Langsiktig planlegging i nordnorske byer før 1965

Da arkitekt og professor Sverre Pedersen, som nyutnevnt leder av Brente Steders Regulering (BSR), ankom det utbombede Bodø sommeren 1940, ristet han først på hodet over ødeleggelsene og tenkte: Hva kan man gjøre her? Så løftet han blikket og kikket på den brente byens omgivelser. Karakteristiske fjell møtte ham: I sør den taggete 1000 meter høye fjellkjeden Børvasstindene, mot vest Sandhornet og Fugløya, videre mot nord den karakteristiske profilen til Landegode og til slutt mot øst bredte Bodø-halvøya seg innover mot Rønvikfjellet og Junkerfjellet. Byen var som en *tabula rasa*, men med slike omgivelser var det åpenbare muligheter til å skape en ny og velordnet by i harmoni og likevekt med landskapet som omgav den.¹⁴²

Arkitekt Sverre Pedersen (1882-1971) hadde etter endt utdanning spesialisert seg innenfor byplanlegging. Fra 1905 arbeidet han i Trondheim kommune før han i 1920 ble utnevnt til Nordens første professor i byplanlegging ved NTH. Som innledningen viser var Pedersen opptatt av å skape en by i det lokale landskapet, men Pedersens idegrunnlag var verken lokalt eller nasjonalt. Hans internasjonale orientering gjorde at nye moteretninger og perspektiver kom inn i norsk byplanlegging. Hele sitt yrkesaktive liv hentet han impulser fra utlandet, blant annet ved studiereiser og aktiv deltakelse på internasjonale konferanser.

Beskrivelsen innledningsvis uttrykker arkitektens - datidens byplanleggers - intensjoner i byplanleggingen, som rett nok ikke kun bygde på estetiske og kunstneriske intensjoner. Byplanleggingens teoretiske basis var også forankret i samfunnsutvikling, særlig det å bøte på samfunnsutviklingens uønskede konsekvenser ved å planlegge "den gode by" for menneskene som bodde og arbeidet der. Arkitekten var eksperten som utførte denne oppgaven, som fram til 1965 kan karakteriseres som den eneste formen for langsiktig planlegging som fant sted på lokalt nivå. Dette var et ekspertarbeid der planen ble presentert for politikerne først etter at planen var ferdig utarbeidet. Noen involvering av de folkevalgte i prosessen var det ikke snakk om.

¹⁴² Intervju med tidligere ansatt i BSR, Sverre Rane 18.11.1999

I dette kapitlet skal jeg redegjøre for langsiktig kommunal planlegging i Nord-Norge fram til den nye bygningsloven kom i 1965. Perioden fra andre verdenskrig til 1965 blir vektlagt, men jeg vil likevel trekke linjene bakover i tid for å kunne forstå de grunnleggende forutsetningene for planleggingen i perioden. Fokuset innledningsvis på byplanlegging og arkitekten henspeler på at byplanlegging og langsiktig kommunal planlegging i Nord-Norge før 1965 omtrent var synonyme begreper. Ikke før umiddelbart i forkant av iverksettelsen av Bygningsloven av 1965, på begynnelsen av 1960-tallet, startet det opp nye og utvidede former for langsiktig planlegging på kommunalt nivå.

Først i kapitlet trekker jeg opp viktige forutsetninger som lå til grunn for utviklingen av byplanleggingen i perioden. Deretter belyser jeg, med vekt på perioden 1945-1965, den konkrete utviklingen i byplanleggingen i landsdelen i relasjon til avhandlingens hovedproblemstillinger.

Byplanleggingen i perioden ble utført innenfor de geografiske og legale rammene som var nedfelt i gjeldende lovverk (Bygningsloven av 1924). Samtidig var etterkrigsperioden preget av nye planideer og politiske prosesser som peker framover mot Stortingets vedtak om ny bygningslov i 1965. Avslutningsvis i kapitlet drøftes disse prosessene og ideene for å kunne forstå og kontekstualisere politikken som førte fram mot Stortingsvedtaket. En av ambisjonene med denne drøftingen er å vurdere om utviklingen i landsdelen, og da spesielt planleggingen i byene, kan knyttets direkte opp til denne politiske prosessen.

3.1 Forutsetninger for nordnorsk byplanlegging før 1965.

Byplanlegging i Nord-Norge må forstås og forklares i forhold til både generelle utviklingstrekk i samfunnet og i forhold til utviklingen innenfor planleggingsfaget. I denne delen av kapitlet redegjør jeg kort for hovedforutsetninger på tre områder som kan være med å belyse og forklare planleggingen i landsdelen i perioden. For det første er det viktige strukturelle særtrekk ved byene i landsdelen som utgjør en forklaringsramme for byplanleggingen. Dernest er det vilkår ved den nasjonale politikken vedrørende sosialpolitikken og lovgivningen på planleggingsområdet som er viktig. Til sist vises det til viktige utviklingstrekk innenfor det fysiske planleggingsfaget som forutsetning og forklaringsramme for byutviklingen i perioden.

3.1.1 Strukturelle forutsetninger

Befolknings- og næringsutviklingen vil alltid være grunnleggende strukturelle forutsetninger som virker inn på planleggingen. I tillegg fantes det i Nord-Norge spesielle faktorer som virket inn. Lokaliseringen og relasjonen til havet var en slik forutsetning.

I og med at så å si all kommunikasjon til og fra de nordnorske byene var sjøveis, står byens havn i en særstilling for byutvikling.¹⁴³ Til langt inn på 1900-tallet var havna det sentrale omdreiningspunktet for den nordnorske byen. Havna var byens kontakt med omverdenen både til regionen, nasjonen og ut i den store verden.¹⁴⁴ I nesten alle de nordnorske byene skjedde den fysiske byutviklingen med utgangspunkt i havna. Langs strandsonen lå de kommersielle virksomhetene plassert mens bebyggelsen etter hvert vokste oppover i terrenget bak denne. I Bodø hadde borgerne brygger for lagring og ekspedering i sjøkanten og kombinerte forretnings- og bolighus lenger opp i byen. Byens gater, veier og kvartaler grodde dermed fram organisk som en følge av dette. Gaten nærmest sjøen ble derfor mange steder i utgangspunktet den viktigste gaten. Naturligvis finnes det variasjoner og unntak fra denne generelle beskrivelsen med Narvik som det beste eksemplet. Her var den fysiske bystrukturen definert i en egen plan som forelå alt ved etableringen av byen. Utskipingshavnen for malm var imidlertid en av forutsetningene for selve byetableringen.

Landeveiskommunikasjon mellom byene og landet for øvrig kom seint og er i hovedsak et etterkrigsfenomen. Unntaket var Ofotbanen som koblet Narvik til det europeiske jernbanenettet. Først i 1940 ble jernbanen framført til Mosjøen som dermed ble et knutepunkt for trafikk mellom land og sjø.¹⁴⁵ Videreføringen av jernbanen til Mo i Rana kom i 1942. Riksvei 50 over Saltfjellet ble åpnet for trafikk i 1937. Samtidig ble mellomriksveien til Sverige, fra Mo over Umbukta, forbedret. Men biltrafikk som kommunikasjonsmiddel av betydning, både i og mellom byene, kom først med opphevelsen av bilrasjoneringen fra 1960 og utover.

¹⁴³ Det eneste bylignende samfunnet som ikke hadde direkte sjøveis forbindelse var gruvebyen Sulitjelma

¹⁴⁴ Fra slutten av 1800-tallet var staten en viktig aktør i omformingen av havnene. Motivet her var å gjøre selve havneforholdene bedre for fiskeflåten og skipsfarten for øvrig. Jf. Leegaard(red.) (Kra 1914): *Havnevæsenets historie*: Til moloarbeidet i Bodø (avsluttet 1904) bevilget Stortinget kr 759 500. (s.418), det tolvårige (1897-1909) molo-prosjektet i Vardø kostet ikke mindre enn kr 2 300 000 (s.560), en formidabel sum i samtiden. Av andre havneprosjekt kan nevnes: Brønnøysund omkring 1900 (ibid, s.388), Svolvær 1910-1911 (ibid, s. 454 f), Tromsø omkring 1900-1910 (s.496 ff), Hammerfest s. 518, Vadsø ca.1900-1910 mudring og molo med kostnadsomfang som Bodø-prosjektet. (ibid.s.564-567).

¹⁴⁵ Jacobsen, Kjell (1977): 325

3.1.2 Politikk og planlegging

Den industrielle revolusjonen medførte rask urbanisering som ledet til ubeskrivelige sosiale problemer i en rekke større byer. Mennesketilstrømningen skapte fortetting som gjorde at grunnleggende behov ikke kunne dekkes. Boligforholdene gjorde folk syke; vann, kloakk og hygieniske forhold var elendige. Særlig var dette tilfelle i Europas storbyer, men det samme skjedde i Norge, om enn ikke i samme omfang og målestokk.

Svaret på dette urbaniseringsproblemet må forstås innenfor en overordnet ramme som innbefattet løsninger på utallige sosiale områder. utfordringene fantes på en rekke områder som arbeidstid og arbeidsmiljø, barnarbeid, boligspørsmål, forsørgelse og fattigdom, minstelønn, sykdom og hygiene, opplæring osv. Det sosiale spørsmålet måtte løses, men det var forskjellige resepter på hvordan oppgaven skulle gjøres.

I Norge ble det utformet en politikk på området i perioden 1870-1930 – det som er blitt kalt ”sosialhjelpstatens tid”.¹⁴⁶ Som i så mange tilfeller kom impulsene til arbeidet utenfra.¹⁴⁷ Forskjellige kommisjoner – som arbeiderkommisjonen av 1885 – ble nedsatt for å undersøke forholdene nasjonalt. Deretter fulgte en rekke lover som hadde til hensikt å forbedre forholdene; ny skolelov (1889), fabrikktilsynsloven (1894), vergerådslov (1896), ny fattiglov (1900), ny straffelov (1902), arbeidervernlov (1909) for å nevne noen. I tillegg til de formelle virkemidlene var det et politisk spørsmål hvordan direkte sosialpolitiske tiltak skulle finansieres, der skatteprinsippet vant fram.

Boligpolitikken, som også har særlig betydning for byplanleggingen, må ses på som en integrert del av sosialpolitikken. Det var nødvendig å bedre boligforholdene. Selv om offentlig boligbygging fikk et gjennombrudd fra omkring første verdenskrig ble imidlertid boligbygging vesentlig et privat anliggende.¹⁴⁸ Det offentliges innvirkninger på boligmarkedet kom hovedsakelig i form av lover og reguleringer og må derfor ses på som en viktig forutsetning for framveksten av fysisk planlegging i Norge.

¹⁴⁶ Seip (1981): 36.

¹⁴⁷ Både fra Tyskland og Storbritannia som alt i 1848 vedtok *Health and Trust Act*

¹⁴⁸ Seip (1994): 252. Offentlig boligbygging var primært et storbyfenomen

Det viktigste nasjonale virkemiddelet for lokalplanlegging kom i form av bygningsloven av 1845 som kun gjaldt byene.¹⁴⁹ Den nye loven gjaldt byenes fysiske utforming og hadde bestemmelser om blant annet regulering, bygningsområder, husbygging og brannsikkerhet. En av hovedhensiktene var nettopp ved en streng kvartalsmessig regulering å bidra til en større sikkerhet mot spredning av brann. Tilpasning til terrenget var ikke prioritert og reguleringen ble derfor vanskelig å utføre. Loven ble revidert og utviklet flere ganger.¹⁵⁰ I siste del av 1800-tallet ble det mulig å opprette særskilte bygningskommuner der bygningsloven gjaldt.¹⁵¹ Etter søknad fra de enkelte herredene kunne da slike urbaniserte utbyggingsområder utskilles som bygningskommuner. I Nord-Norge ble for eksempel Harstad bygningskommune i 1893, Honningsvåg i 1895 og Svolvær i 1898.¹⁵²

Ved slutten av 1. verdenskrig startet arbeidet som førte fram til *Lov om bygningsvesenet* av 1924.¹⁵³ I loven framgikk det at alle byer skulle ha byplaner utarbeidet av fagkyndige på området. Etter behandling i bygningsrådet og vedtak i bystyret skulle byplanen stadfestes av departementet.¹⁵⁴ Bakgrunnen den nye loven var behovet for å tilpasse lovverket til endrede samfunnsforhold. I planleggingsøyemed peker to forhold seg særlig ut: For det første spørsmålet om tilpasning til endrede og bedre trafikkforhold ved innpassing av skinnegående transport, samt en begynnende biltrafikk. For det andre overordnede målsettinger når det gjaldt byplanlegging og styring av byutviklingen. Industrietablering hadde tidligere blitt foretatt ut fra primært rasjonelle lokaliseringsbehov for virksomheten. Arbeiderboliger grodde deretter fram nærmest tilfeldig i nærheten av virksomheten. Behovet for sonering i form av egne industriområder og egne bolig- og rekreasjonsområder hadde som jeg har pekt på ovenfor, vokst fram. Denne nye loven forsøkte å ivareta dette. Loven gjaldt også for et 200 m bredt belte utenfor byene (underlagt byens jurisdiksjon).

¹⁴⁹ Lov om bygningsvesenet i byene av 6.sept 1845. Jf. Coldevin (1966):171. Unntakene var Bergen, Oslo og Trondheim.

¹⁵⁰ Blant annet bygningsloven av 1896, samt i følge Tvinnereim (1990): 34. Av andre særlover som gjaldt for byenes utvikling, forming og regulering kan nevnes: murtvangloven (1904 – opphevd ved bygningsloven av 1924), bygningsvern (1920), skogvernloven (1893) og dessuten særlovene for havnene (1735, 1827, 1842, 1894 og 1920) som etter mitt syn må tillegges særlig betydning for byutviklingen i Nord-Norge. Det statlige havnevesenet ble opprettet i 1847 og i byene hadde en i tillegg lokale havnevesen. Havnelovene sikret at havneinteressene ble ivaretatt, som oftest ved at egne eksperter foresto utbyggingen og reguleringen av havna.

¹⁵¹ Jf. bygningsloven av 1869 med tilleggslover av 1915 og 1920

¹⁵² Steines (2003): 500, Hanssen (1990): 268 og Alsvik (1963): 218

¹⁵³ Lov om bygningsvesenet av 7. februar 1924, supplert med ny Lov om bygningskommuner av 27. februar 1924.

¹⁵⁴ Lov om bygningsvesenet av 7. februar 1924, Kap III Byplaner §27.1 og §27.4.

Denne loven gjaldt fram til den ble erstattet av den nye bygningsloven av 1965, som gjorde slutt på geografisk avgrensning av lovens virkeområde.

3.1.3 Nye planleggingsideologier

Slutten av 1800-tallet representerte nytt tankegods som fikk sterk innvirkning på framveksten av en egen norsk byplanlegging. For det første utviklet det seg en tradisjon om å planlegge å bygge byene i pakt med den omkringliggende naturen og å inkorporere estetiske aspekt der formålet var å skape vakre byer.¹⁵⁵ Som vist innledningsvis hos professor Pedersen hentet han inspirasjon fra barokkens gamle byanlegg ved framheving av landskapsformer og monumentalbygg som fondmotiv. Den østerrikske arkitekten Camillo Sittes byideal er trukket fram som inspirasjon for Pedersen og andre skandinaviske arkitekter. Sitte ønsket seg bort fra de skjematiske kvartalsinndelingene og framhevet det kunstneriske og estetiske som viktige trekk i planleggingen.¹⁵⁶

Den viktigste teoretiske påvirkningen for norsk byplanlegging – gjennom første halvparten av 1900-tallet – må søkes i hagebyteorien. Den kan ses på som den første av flere utopier for å etablere idealbyer. Opphavsmannen var briten Ebenezer Howard som i 1898 utviklet ideen om å etablere en ny, moderne og selvforsynt småby uavhengig og et stykke i fra den gamle storbyen. Hagebybevegelsen var antiurban, idealene ble hentet fra landsbygda. Bevegelsen tok avstand fra den gamle byen med dens sosiale problemer og forsøkte å avskaffe motsetningen mellom by og land. Hagebyen var sirkelformet og skulle ha en maksimumsstørrelse. I sentrum, som for øvrig hadde et allsidig tjenestetilbud, var arbeidsplassene plassert. Et sirkelrundt parkbelte skilte sentrum fra boligene. Egne arealer til jordbruk og husdyrhold utenfor boligområdene skulle gjøre byen selvforsynt. Hagebyene var ellers karakterisert ved funksjonelle kommunikasjoner. Boligstrøkene besto av småhusbebyggelse med tilliggende hager og oppfylte moderne krav til størrelse, lystilgang og fasiliteter for øvrig. Den fullkomne boformen var villabebyggelsen; sunne hus med tilstrekkelig tilgang på sol og frisk luft.

Kun noen få selvstendige hagebyer ble bygd, ingen i Norge, men idegrunnlaget ble benyttet både i forhold til ny boligbygging og byplanlegging. I alle byplanene til Sverre Pedersen er

¹⁵⁵ Tvinnereim (1988): 490, samt Jensen (1980): 482

¹⁵⁶ Tvinnereim (1988): 490

påvirkningen synlig. En annen av norsk byplanleggings nestorer, arkitekten og byplanleggeren Harald Hals (1876-1959), mente hagebybevegelsen bygde på et omfattende sosialt og økonomisk prinsipp som satte byplanleggingen i system: Et nytt prinsipp og samtidig et teknisk vitnesbyrd om at samfunnsutviklingen hadde ført til en positiv sosial omlegging. Dessuten har det blitt hevdet at hagebyideen var godt tilpasset norsk boligbyggingens tradisjonelle småhusbebyggelse.¹⁵⁷

På begynnelsen av 1930-tallet kom en ny ideologisk kraft inn i byplanleggingen. Selv om mange elementer innenfor den nye modernistiske byplanleggingen og arkitekturen var blitt presentert tidligere¹⁵⁸ var det særlig den fransk-sveitsiske arkitekten Le Corbusier (eg. Charles Edouard Jeanneret-Gris) og hans forum, CIAM (Congrès Internationaux d'Architecture Moderne), som er blitt sett på som hovedrepresentantene for denne nye bevegelsens introduksjon. Av spesiell betydning var *Athen-charteret* fra den fjerde CIAM i 1933. Her var temaet den funksjonelle byen. Dette dokumentet var sterkt preget av Le Corbusiers ideer om en moderne by. Den rådende retningen bygde på historiske tradisjoner (skille mellom offentlige gater, plasser, parker og privathus) der bydeler kunne være preget av funksjonsblanding. Funksjonalistene mente i stedet byens problemer skulle løses på byens egne prinsipper, med utgangspunkt i antiurbane idealer. Funksjonsblanding skulle unngås ved å etablere byer bygd med en klar sonedeling mellom hovedfunksjonsområder for boliger, arbeid, fritid og trafikk. I stedet for individuelle småhus skulle boligspørsmålet løses gjennom massekomplekser (høyhus, boligblokker), som hadde standardiserte boligløsninger med nok lys, luft og sol for alle.

Den nye retningen innenfor byplanlegging må ses på som en del av et større program som innbefatter beslektede emner som arkitektur, design og boligbygging, der yngre norske arkitekter særlig hentet inspirasjon via *Stockholmsutstillingen* i 1930.¹⁵⁹ I Norge må den såkalte *Plan-kretsen* trekkes fram som pionerer for den nye retningen.¹⁶⁰ Sentrale representanter for nyorienteringen var blant annet senere BSR-sjef og byplansjef i Oslo Erik Rolfsen, samt Frode Rinnan som blant annet sto bak utbyggingen av drabantbyen på Lambertseter, Universitetet på Blindern og Bislett Stadion til OL i 1952.

¹⁵⁷ Tvinnereim (1990): 43

¹⁵⁸ Her kan blant annet nevnes Bauhaus-tradisjonens (etablert 1919 av Walter Gropius) framheving av funksjonalismen – bl.a. høyest mulig utnyttelsesgrad av bygninger; mens unødvendige arealer og overflødige dekorasjoner skulle fjernes.

¹⁵⁹ Tvinnereim (1990): 88

¹⁶⁰ Kretsen rundt tidsskriftet PLAN

Den modernistiske funksjonalistiske byplanleggingen fikk imidlertid ikke noe større gjennombrudd i Norge før etter andre verdenskrig, men innpassing kan spores på forskjellige måter. Allerede i 1930 ble undervisningen ved NTHs arkitektlinje etter ønske fra studentene endret med større innslag av funksjonalisme innenfor studiet.¹⁶¹ Sverre Pedersen var orientert om den nye stilretningen blant annet fra *Bolig og byplankongress* i Berlin i 1931 hvor alle de utstilte arbeidene hadde forankring i funksjonalismen. Pedersen innpasset den nye retningen i undervisningen allerede året etter.¹⁶² Kunsthistorikeren Helga Tave Tvinnereim konkluderer således med at funksjonalistiske ideer hadde fått sitt gjennombrudd i Norge på 1930-tallet. Det var da

*lite att av interessa for den individuelle, romantiske arkitekturen. Dei konstruktive, internasjonale straumane i byggekunsten hadde fått overtaket også i Norge. Nye materialar som stål og betong prega boligbygging og byplan.*¹⁶³

3.2 Moderne byplanlegging i Nord-Norge

Enkelte av de eldste nordnorske byene hadde planer som var utarbeidet av embetsmenn eller grunneiere som kunne virke som et fundament for byens fysiske utvikling.¹⁶⁴ Tomter ble utskilt og bebyggt uten at man satte konkrete krav til bebyggelsen som grodde fram etter hvilken funksjon som var nødvendig. 1845-loven krevde at det skulle etableres egne bygningskommisjoner av byens eligerte menn som skulle ha ansvaret for reguleringene.¹⁶⁵ I takt med byveksten de forskjellige stedene ble planene revidert og justert av lokale reguleringskommisjoner. Først på å slutten av 1800-tallet kan vi si at moderne norsk byplanlegging framstår som en egen profesjon. Parallelt med urbaniseringen og den generelle samfunnsutviklingen vokste byplanlegging fram som en egen profesjon under påvirkning av internasjonale strømninger innenfor selve byplanfaget og i forhold til behovet for endrede løsninger i byene slik det er redegjort for ovenfor; primært i forhold til boligbygging og trafikkkløsnings.

¹⁶¹ Tvinnereim (1988): 122

¹⁶² Tvinnereim (1988): 123 (lamellbebyggelse og gatenett måtte ta hensyn til biltrafikk)

¹⁶³ Tvinnereim (1990): 206

¹⁶⁴ I følge Andresen (1994): 99 utarbeidet amtmann Sommerfeldt i 1788 en plan for Tromsø. Denne ble i liten grad fulgt, mens Trondhjems kompaniets plan fra 1803 for Bodø i følge Coldevin (1966): 171, fungerte som et fundament for Bodøs første reguleringsplan.

¹⁶⁵ Politimesteren, branddirektøren, statskonduktøren – supplert med magistraten og to folkevalgte, utgjorde disse reguleringskommisjonen.

I Norge, som ellers, var det arkitektene som ledet an i utviklingen. Fremst i rekken sto arkitekt Sverre Pedersen (1882-1971) som i løpet av sin karriere utarbeidet helt eller delvis mer enn 90 byplaner.¹⁶⁶ I denne etableringsperioden var særlig byplankonkurranser et virkemiddel i byplanleggingen.¹⁶⁷ Den første konkurransen ble åpnet i Harstad i 1917 og deretter kom Svolvær (1918), Bodø (1920) og Tromsø (1922). Pedersen deltok i dem alle med unntak av Harstad der han måtte trekke seg på grunn av andre gjøremål. I Svolvær ble hans utkast sidestilt med arkitekt Oskar Hoff's forslag, men i Tromsø seiret han. I tillegg ble Pedersen engasjert til å utarbeide byplaner i Mosjøen (begynnelsen av 1920-tallet), Mo i Rana (1922), Narvik (1924) og Brønnøysund (1925).¹⁶⁸

Den andre byplanleggeren som peker seg ut i nordnorsk sammenheng var arkitekt Kristoffer Lange (1886-1972). Lange var regnet som en av landets ledende reguleringsarkitekter og fikk første pris ved byplankonkurransene i Harstad og Bodø. Tidligere hadde han vært assistent hos Oskar Hoff som seiret i byplankonkurransen i Svolvær.¹⁶⁹ Ikke alle planene ble realisert på grunn av den økonomiske krisa på 1920-tallet, men de lå der som intensjoner og grunnlagsmateriale for senere ekspansjonsperioder. I Narvik, som derimot hadde en eventyrlig vekstperiode på 1920-tallet, ble de enkelte delene av planen videreutviklet av Pedersen i nært samarbeid med byingeniør Sverre Roald.¹⁷⁰

3.3 Brente steders regulering (BSR)

Den neste fasen i nordnorsk byplanlegging kom ved aktiviteten til BSR (Brente steders regulering) under andre verdenskrig. BSR var etablert av Administrasjonsrådet i juni 1940 for å forestå gjenoppbyggingen av de stedene som var ødelagt på grunn av tyskernes bombing i 1940. Professor Sverre Pedersen ble utnevnt til å lede BSR. Pedersen fikk oppgaven fordi han var den mest kompetente. Siden 1920 hadde han bekledd landets første og eneste professorat innenfor byplanlegging, han var internasjonalt kjent og hadde allerede erfaring fra arbeid med ca. 20 byplaner i Norge.¹⁷¹

¹⁶⁶ Svendsen (2007): 52

¹⁶⁷ Ofte inngikk det som en del av konkurransen å utarbeide havneplan.

¹⁶⁸ Tvinnereim (1990): 151

¹⁶⁹ Aschehoug og Gyldendals store norske leksikon (3.utg. 1997) Av Langes øvrige prosjekter trekkes ofte fram arbeidet med Sogn Hageby og Majorstuhuset.

¹⁷⁰ Aas (2001): 284 ff

¹⁷¹ Tvinnereim (1988): 285

BSRs virksomhet kan deles i to faser: Først i planleggingen av gjenoppbyggingen av de stedene som ble ødelagt i 1940. Derrest, som en følge av tyskernes *brent jord-taktikk* i forbindelse med tilbaketrekningen senhøstes 1944, planleggingen av de nedbrente stedene i Finnmark og Nord-Troms

Pedersen ledet og satte sitt preg på arbeidet, i begynnelsen med assistanse av den andre store byplanleggeren i tida, reguleringsssjef i Oslo, Harald Hals, samt reguleringsssjef August Nielsen i Aker. Begge lånte ut flere av sine ansatte til reguleringsarbeidet.¹⁷² I Nord-Norge var deler av Hemnesberget, Rognan, Fauske, Bodø, Narvik, Bjerkvik og Andenes ødelagt av krigshandlinger. De mest omfattende ødeleggelsene var i Bodø. Allerede før BSR startet opp engasjerte Bodø kommune vinneren av byplankonkurransen fra 1920-tallet, Kristoffer Lange, til å foreta nyreguleringen.¹⁷³ BSR under Sverre Pedersens ledelse videreførte dette arbeidet ved å inkorporere Langes arbeidsoppdrag i BSR. Reguleringsssjef August Nielsen i Aker kommune fikk hovedansvaret for arbeidet med ny plan for Narvik, Ankenesdalen og Bjerkvik, samt Hemnesberget som han tidligere hadde utarbeidet plan for, mens arkitekt Esben Poulson fikk ansvaret for Fauske. Det var kun Oslo-arkitekter som ble satt til å utføre arbeidet med nordlandsbyene.¹⁷⁴

Planleggingsarbeidet sommeren 1940 ble kraftig forsert. Noen av planene forelå allerede etter seks ukers arbeid fordi befolkningen ønsket å komme i gang med gjenreisningen så raskt som mulig. Planarbeidet tok imidlertid lengre tid da tyske myndigheter intervenerte og ville godkjenne planene. Hovedlinjene var imidlertid lagt og ble i hovedsak fulgt.¹⁷⁵ Krigssituasjonen, samt bearbeidelsen av infrastruktur (gater, vann, kloakk etc.) gjorde at selve gjenoppbyggingsarbeidet i de ødelagte områdene ikke tok til før etter krigens slutt i 1945. I løpet av krigen ble planarbeidet omorganisert og videreført ved en organisering der BSR hadde arbeidsgiveransvaret for reguleringsarkitekter som utarbeidet sone- og reguleringsplaner for nærliggende områder. I Nordland fikk man to reguleringsarkitekter: En for kommunene Bodø, Fauske, Rognan og Hemnesberget, samt en for Narvik, Bjerkvik og Ankenes. I tillegg ansatte gjenreisningsnemnda (Krigsskadetrygdens gjenreisningsnemnd)

¹⁷² Tvinnereim (1988): 288

¹⁷³ Coldevin (1966)

¹⁷⁴ Tvinnereim (1988): 289. Poulsen var forut for krigshandlingene, allerede fra 1938, engasjert for regulering av Fauske kommune.

¹⁷⁵ Nordlandsarkivet: Brente steders regulering: - Sverre Pedersen: *Brente steders regulering. Noen meddelelser om reguleringsarbeidet i de krigsherjede byer og steder (11.1.1943)*, s.10

distriktsarkitekter som hadde som hovedoppgave blant annet å hjelpe befolkningen og kommunen med byggesøknader og godkjenne disse på vegne av staten.

Etter brenningen av Finnmark fikk BSR utvidede oppgaver, og reguleringsarkitekter ble etter hvert ansatt i Alta, Hammerfest, Havøysund, Honningsvåg, Mehamn, Berlevåg, Båtsfjord, Vardø, Vadsø og Kirkenes. Arbeidet foregikk ofte i kontorfellesskap med distriktsingeniører og distriktsarkitekter, samt andre stedlige myndigheter. BSR gjennomførte planleggingen alle steder med unntak for Hammerfest, der arkitekt Bjarne Louis Mohr presenterte en ferdig plan allerede i 1946.¹⁷⁶

Ved fredsslutningen trakk Sverre Pedersen seg som leder av BSR, etter at han ble utsatt for kritikk på grunn av BSRs samarbeid med tyske myndigheter under krigen. I juli 1945 ble han derfor erstattet av senere byplansjef i Oslo, Erik Rolfsen. Det nyoppnevnte Rådet for BSR gjennomgikk de planene som allerede var utarbeidet. Disse ble også behandlet av de nye frie lokale myndighetene. Noen revisjon av betydning fant ikke sted.¹⁷⁷

Krigens ødeleggelser var en katastrofe for befolkningen på de berørte stedene, men samtidig ga det også uante utviklingsmuligheter: Som Sverre Pedersen uttrykte det etter å ha blitt konsultert av myndighetene i Kristiansund og Molde: "Mange ting som før ikke var mulige, lot seg no tenke realisert."¹⁷⁸ Det å få starte med blanke ark i planleggingen av en by er ikke alle forunt. De fleste byer er i utgangspunktet selvgrodd. Et steds utvikling har skapt gater, veier, bygninger og andre objekter med aktiviteter og tradisjoner som har lagt rammer for senere planlegging. Som regel er det snakk om å planlegge reguleringer av byutvidelser som bygger på eksisterende natur- og kulturlandskap og byens økonomiske og sosiale funksjon. BSR-planleggingen var imidlertid en sjanse for en arkitekt til å sette sitt helhetlige personlige preg på planene. De nye byplanene fulgte imidlertid i hovedsak de linjene som var skissert tidligere. Den rasjonelle begrunnelsen for dette var at man ønsket å benytte eksisterende infrastruktur med hensyn til vann og kloakk. Kvartals- og gatestrukturen ble derfor ofte den samme som tidligere. Man ønsket dessuten å ta hensyn til historiske forhold.

Eiendomsforholdene forut for ødeleggelsene ble kartlagt og erstatningstomter ble utlagt –

¹⁷⁶ Dancke (1986): 160 og Iversen (1989): 310 ff.

¹⁷⁷ Dancke (1986): 48. Dette underbygges også av egne undersøkelser angående Bodø bystyres behandling av BSR-planen for Bodø.

¹⁷⁸ Nordlandsarkivet: Brente steders regulering: - Sverre Pedersen: *Brente steders regulering. Noen meddelelser om reguleringsarbeidet i de krigsherjede byer og steder (11.1.1943)*, s.3

gjærne ut fra tidligere strukturer, men tomteeiere m tte også regne med å etablere seg på andre steder i byene dersom dette var ønskelig på bakgrunn av de nye planene. Planene ble dessuten tilpasset stedets egenart og terreng.¹⁷⁹

De nye byplanene som BSR-arkitektene utarbeidet – også i arbeidet med Finnmarksbyene – kan derfor ikke ses på som noe brudd med tidligere byplanarbeid. Dette til tross for at en rekke av de unge arkitektene som etter hvert kom til å stå i fremste rekke innenfor faget, hadde fått nye impulser om byplanlegging, flere av dem etter opphold i Storbritannia under krigen. Man bygde på eksisterende byplanvisjoner og tradisjoner slik de hadde utviklet seg i Norge siden begynnelsen av 1900-tallet. Teorigrunnlaget var i første rekke hentet fra Ebenezer Howards hagebyteori, men elementer av det nye slo igjennom i varierende grad på forskjellige områder

For det første gjaldt dette en mer utstrakt bruk av sonering enn tidligere – at bygningsmassen ble samlet i enheter etter funksjonsområde. Det har vært en vanlig oppfatning at bruk av sonering var noe nytt, som her til lands fikk sin inntreden i byplanleggingen som et resultat av funksjonalismen på 1930-tallet. Rolf H. Jensen har imidlertid hevdet at ulike former for sonering gradvis vokste fram som en del av byplanleggingen både forut for og etter Le Corbusiers radikale ideer på 1930-tallet. Visjonen om hagebyen inneholder også trekk som kan karakteriseres som sonering.¹⁸⁰

For det andre var planleggerne opptatt av å tilpasse de nye byplanene til moderne trafikk-løsninger (nye og bredere hovedtrafikk rer, plassering og utforming av rutebil- og jernbanestasjoner). Dette framgår som et gjennomgående trekk i Sverre Pedersens redegjørelse om BSRs arbeid pr. november 1943.¹⁸¹ For kystbyene var fortsatt sjøveis kommunikasjon det viktigste, men Pedersen betonte hvordan kommunikasjon pr. bil var blitt viktigere. Dette resulterte i utvalgte, nye og bredere hovedtrafikk rer planlagt i tilknytning til riksveger med framføringer til terminalsoner koblet mot sjøveis trafikk.¹⁸² Tjue år f r

¹⁷⁹ Nordlandsarkivet: Brente steds regulering: - Sverre Pedersen: *Brente steders regulering. Noen meddelelser om reguleringsarbeidet i de krigsherjede byer og steder (11.1.1943)*, s.4

¹⁸⁰ Jensen, Rolf H. (1981): 195-198

¹⁸¹ Nordlandsarkivet: Brente steds regulering: - Sverre Pedersen: *Brente steders regulering. Noen meddelelser om reguleringsarbeidet i de krigsherjede byer og steder (11.1.1943)*. Om Kristiansund s.5.

¹⁸² Nordlandsarkivet: Brente steds regulering: - Sverre Pedersen: *Brente steders regulering. Noen meddelelser om reguleringsarbeidet i de krigsherjede byer og steder (11.1.1943)*. Se beskrivelsen av Narvik (s, 4) og Kristiansund (s.5), og s.st. *Reguleringen av det brente sentrum i Molde*, s. 19-21, samt Sverre Pedersen: *Brente*

massebilismens introduksjon i Norge ser vi et begynnende og endret fokus på kommunikasjoner fra sjø til land. Endringene gjaldt spesielt de to byene i Nordland - Narvik og Bodø - som hadde fått riksveitilknytning til Sør-Norge i 1937.

Det tredje innslaget av funksjonalistisk idegrunnlag finner vi i selve den arkitektoniske utforming for gjenreisningsarkitekturen. Her bidro mange forskjellige arkitekter med forslag. Særlig i områder som var satt av til murbygninger ser vi klar inspirasjon fra funksjonalismen; nøkternhet med hensyn til ornamentbruk, rene pussede flater uten ekstra innramminger av vinduer er gjennomgående trekk i de fleste gjenreisningsbyene.¹⁸³

Et fjerde element, som ikke har sin opprinnelse i funksjonalismen, var knyttet til begrepet *Community Centre* eller det svenske *Medborgarhus*. På norsk ble dette *samfunnshus* der idegrunnlaget kan spores til Chicago-skolens naboskapstankegang.¹⁸⁴ Ideen om samfunnshus ble adoptert av det nye sosialdemokratiske styret. En av pådriverne var arkitekt Frode Rinnan som senere sto for utbyggingen av de første drabantbyene i Norge. Her var ideen om community centre en bærende pilar. For den nye sosialdemokratiske regjeringen utgjorde samfunnshuset et viktig element i oppbyggingen av den nye velferdsstaten. Den statlige finansieringen kom via det nyopprettede *Statens ungdoms og idrettskontor*. I Nord-Norge, som ellers i Norge, var samfunnshus-prosjektet et etterkrigsfenomen. Dette fikk derfor først og fremst betydning for BSRs planlegging i Finnmark. I de fleste førkrigssamfunn hadde man hatt forskjellige typer forsamlingslokaler. I de nye samfunnshusene skulle man i et felles bygg samle sosiale og kulturelle funksjoner for hele samfunnet under samme tak – idretts- og kulturlokaler, bibliotek, helsestasjon og andre mulige sosiale tilbud. Bare i Finnmark ble det i perioden 1945-1960 bygd ca. 110 permanente samfunnshus.¹⁸⁵

Reguleringen gjennomført av BSR betydde altså etter mitt syn ikke noe brudd med tidligere planlegging, men først og fremst en revisjon, implementering og tilpassing av funksjonalistiske særtrekk i en eksisterende planleggingstradisjon. Også for Mo i Ranas vedkommende, der Norsk Jernverks etablering kom til å bety en mangedobling av folketallet,

steders regulering. Noen meddelelser om reguleringsarbeidet i de krigsherjede byer og steder. 4 Reguleringen av det brente sentrum i Bodø i Byggekunst nr. 4-5/1944, s.57.

¹⁸³ Se for eks. Blakstad & Munthe-Kaas' forslag for Bodø i Sverre Pedersen: *Brente steders regulering. Noen meddelelser om reguleringsarbeidet i de krigsherjede byer og steder. 4 Reguleringen av det brente sentrum i Bodø i Byggekunst nr. 4-5/1944, s.61.*

¹⁸⁴ McKenzie (1982): 24 ff

¹⁸⁵ Dancke (1986): 289-293

innebar Preben Krags byplan fra slutten 1940-årene en videreføring av Sverre Pedersens ”villautopi” fra byplanen i 1923.¹⁸⁶

3.4 Byplanlegging etter BSR

Inkludert den ovennevnte planen for Mo i Rana betydde nedleggingen av BSR en midlertidig avslutning av helhetlig byplanlegging i Nord-Norge. På 1950- og begynnelsen av 1960-tallet tok ”BSR-byene” og Mo i bruk de nye soneplanene i form av detaljregulering av de enkelte kvartalene og utbyggingsområdene. I de øvrige byene ble det i perioden fram mot 1965 ikke utarbeidet nye overordnede byplaner. Byplanleggingen kan her karakteriseres som fragmentert: Regulering kvartal for kvartal eller i beste fall ”bydel for bydel,” slik Halvard Tjelmeland har beskrevet for Tromsø.¹⁸⁷

Når det gjaldt boligbyggingen var fortsatt villabebyggelse etter egnehus-prinsippet hovedvisjonen i de første etterkrigsårene. Boligblokker var fraværende i planene. Det nye var imidlertid vertikal- eller horisontaldelte to- og firemannsboliger og etter hvert rekkehus.¹⁸⁸

Villabebyggelse ble sett på som det beste, men boligmangelen i tida krevde en mer konsentrert boligbygging. Sosial boligbygging var slagordet der den nye statlige Husbanken var en viktig aktør, ofte i samarbeid med de nystiftede lokale boligkooperasjonene

På slutten av 1940-tallet dukket det imidlertid opp noe nytt i den nordnorske boligdebatten: Ideer og planer om boligblokker. De første blokkene ble allikevel ikke realisert før på begynnelsen av 1950-tallet der Tromsø var først ute med det såkalte ”Skarpsno-bygget”.¹⁸⁹

I Narvik fikk blokkbebyggelsen et gjennombrudd i samme periode¹⁹⁰ og i Mo i Rana kunne lykkelige familier i 1955 flytte inn i ”Stjerneblokkene” på Langmoen.¹⁹¹

Mange historikere har fremholdt at det var moderniseringstro, i form av funksjonalismens boligprinsipper, som med dette slo igjennom i landsdelen. Her var det funksjonalismens

¹⁸⁶ Mo i Rana i følge Thomassen (1997 a): 292. Preben Krag utarbeidet også byplan for Glomfjord i 1947 i forbindelse med Hydros etablering på stedet jf. Hage (2007 b): 292

¹⁸⁷ Tjelmeland (1996 a): 77

¹⁸⁸ Svendsen (2002): 77-79.

¹⁸⁹ Tjelmeland (1996 a): 111

¹⁹⁰ Svendsen (2002): 83

¹⁹¹ Thomassen (1998): 109

boligprinsipper som fikk et gjennombrudd i form av frittliggende leiligheter med lys fra begge sidene – nord-sør orientert.¹⁹² Blokkbebyggelse representerte den rasjonelle framtidvisjonen.¹⁹³ Selv om idegrunnet kan spores tilbake til funksjonalismen, kan man stille spørsmål om i hvor stor grad blokkbebyggelsen i Nord-Norge kan knyttes til en funksjonalistisk byplanlegging. Planideologi har naturligvis betydning, men jeg vil hevde at hovedargumentasjonen i samtida var knyttet til den akutte bolignøden og mangelen på byggeklare tomter og nødvendig infrastruktur (vei-, vann- og kloakktilknytning) der løsningen var konsentrert boligbygging.¹⁹⁴

De fleste boligblokkene i landsdelen var såkalte lavblokker – bygninger i tre eller fire etasjer. Ofte inngikk denne bygningstypen som et element i bydeler med en blandet bebyggelse og betydde derfor ikke det radikale bruddet med boligmassen for øvrig. I en annen stilling kom bygging av såkalte høyhus som jeg skal vurdere nærmere senere i avhandlingen.

3.5 Nordnorsk byplanlegging i langtidsperspektiv

Den eneste formen for langsiktig planlegging på kommunalt nivå i landsdelen fram mot 1965 var byplanlegging. Planleggingen som faglig var forankret i arkitektprofesjonen må kunne karakteriseres som ekspertstyrt. Oppsummert virket følgende faktorer inn på utviklingen innenfor byplanleggingen i perioden fram mot 1965:

For det første ble den lokale planleggingen påvirket av allmenne og lokale strukturelle forutsetninger av næringsmessige art og endrede teknologiske og kommunikasjonsmessige forhold. Med få unntak var det bruken av havna som var utgangspunktet for byens funksjonsmessige og formmessige utvikling. De økonomiske og offentlige arealene grenset opp til havnebassenget, mens boligområdene bredte seg innover landområdene. Etter andre verdenskrig førte endringer innenfor kommunikasjonene og endrede nærings- og samfunnsøkonomiske forhold til en begynnende forskyving av fokus vekk fra havnen. Fra 1945 tiltok urbaniseringen i landsdelen. I denne etterkrigsperioden var tilgangen på byggeklare tomter og bygningsmaterialer en knapphetsfaktor som fremmet en ny og mer konsentrert boligbygging.

¹⁹² Jf. for eksempel Tjelmeland (1996 a): 113, Svendsen (2002): 80 ff og Thomassen (1996): 151

¹⁹³ Jf. Guttu (2001): 5-25

¹⁹⁴ Se for eks. intervju med direktør Gregussen ved Husbankens avdelingskontor i Bodø, Nordlands Framtid 18/4-1950: *Nå må boligpolitikken legges om*. Jf. dessuten Svendsen (2002): 83, samt Iversen (1989): 362.

For det andre var staten via lovgivingen en viktig aktør som la premisser for planleggingen. Bygningsloven av 1924 satte rammer og begrensninger for byplanleggingen. Bortsett fra formelle lover var det offentlige en passiv aktør innenfor byplanleggingen, men etter andre verdenskrig kom statlige initiativ indirekte til å få betydning på byutviklingen. Initiativ ble tatt; både på kommunikasjonssiden og ved moderniseringstiltak innenfor næringsvirksomhet, forsvaret og offentlig virksomhet; som alle fikk betydning for byplanleggingen.¹⁹⁵

Til sist hadde strømninger innenfor internasjonal byplanteori og boligbygging innvirkning på nordnorsk byplanlegging. Først og fremst var det hagebyteorien som la grunnlaget for den planfaglige tenkningen. Bakgrunnen for denne byutopien var de mange helsemessige og sosiale problemene industrialiseringen i Europas storbyer hadde ført med seg. Teorien passet godt inn i en norsk bygningstradisjon med små frittstående hus som den prioriterte boligtypen. Nye kommunikasjonsmessige innslag og behov for tomter til funksjonelle næringsarealer gjorde at byplanleggerne allerede fra 1920-tallet i økende grad planla og la vekt på effektive, funksjonelle og hierarkiske trafikkløsninger, samt sterkere sonering i forhold til funksjonsområde. Elementer som i utgangspunktet var viktige innenfor hagebyteorien og bærende innenfor den funksjonalistiske byplanleggingen fikk større fokus. De nye funksjonalistiske strømningene innebar imidlertid ikke noe klart brudd i utviklingen. Selv etter andre verdenskrig var det hagebyteorien som fortsatt rådde grunnen både som byplanmessig ideal og når planene skulle realiseres. Med enkelte avgrensede unntak kan man i Nord-Norge ikke snakke om helhetlig byplanlegging og byutvikling etter funksjonalistiske prinsipper på 1950-tallet og begynnelsen av 1960-tallet.

I stedet var det inkorporering av arkitektoniske prinsipper i bygningstyper (nærings- og offentlige bygg fra oppstarten av BSR og blokkbygging fra 1950-tallet) som ble tatt opp i planleggingen. Når det gjaldt boligbyggingen kan det stilles spørsmål ved om ideen om en mer konsentrert boligbygging (som kulminerer med blokkbebyggelse) ikke like klart kan forstås som å være motivert av rasjonelle hensyn som av ny byplanteori. Kildemessig finnes det flere belegg for at begrensninger i form av liten tilgang på byggeklare tomter og bygningsmaterialer, lå til grunn for konsentrert boligbygging. At ny teknologi og byggemetoder, som bygging i betong, var billigere og ga mer lønnsomhet er også aspekt som må trekkes inn i denne sammenhengen.

¹⁹⁵ Lenge var det kun i forhold til bedring av havneforholdene vi kan finne direkte tiltak som kan spores tilbake til statlig virksomhet.

3.6 Nye ideer om planlegging

Mens byplanleggingen foregikk innenfor de geografiske og juridiske rammene som bygningsloven av 1924 fastsatte, dukket det etter andre verdenskrig opp nye former for planlegging som både brøt med de geografiske og faglige rammene som lå i den eksisterende byplanleggingen. Denne nyorienteringen i planleggingen hadde forankring innenfor henholdsvis arkitektfaget og den sosialøkonomiske fagprofesjonen. Begge retningene bygde sin inspirasjon og planideologi på importert tankegods, naturligvis koblet til strukturelle utviklingstrekk ved det nordnorske samfunnet.

Arkitektenes nyorientering var begrunnet ut fra et ønske om et utvidet geografisk fokus på planleggingen; fra by til byregion, koblet med et behov for å ha et grundig bakgrunnsmateriale som grunnlag for planleggingen. Den økende urbanisering, som medførte at enkelte byer sprengte sine grenser, var det synlige argumentet for begrunnelsen. Relasjonelle aspekter innenfor region (mellom by og omland evt. forskjellige tettsteder) ble vektlagt som argumentasjon for nytenkningen. Det lå også rent planfaglige momenter til grunn for tankegangen.

Opphavsmannen for denne tenkningen var skotten Patrick Geddes (1854-1932). Ved vitenskapelige metoder utførte Geddes de første tverrfaglige bystudier og byanalyser. Hans analyser omfattet studier av byen og omegnens natur- og næringsgrunnlag, demografi, historie og kultur. Via kart, modeller, tegninger, foto og tekst formidlet han arealbruk og bebyggelse, bolig, yrkes- og arbeidsforhold, gater, byrom og hus etc. Geddes perspektiv på byen ble dermed byregionen i stedet for den avgrensede byen. I 1915 utkom hans bok *Cities in Evolution* der han omhandlet byutvikling og beskrev sine metoder for planlegging av byer og regioner.¹⁹⁶

I mellomkrigstiden ble Geddes arbeidsmetoder fulgt opp av andre arkitekter og byplanleggere. Særlig må den amerikanske byplanideologen Lewis Mumford framheves. Mumford videreførte mange av Patrick Geddes ideer og hevdet eksplisitt at framtidig byplanlegging måtte baseres på regionale analyser og ideer. Mye tyder på at Mumfords bok *The Culture of Cities* som forelå i svensk oversettelse i 1942 (utkom på originalspråket i 1938)

¹⁹⁶ Lorange (1999): 17-18

hadde stor betydning for å spre så vel Geddes som Mumfords ideer for mange norske arkitekter.¹⁹⁷

Innenfor britisk tradisjon må arkitekten Patrick Abercrombie (1879-1957) karakteriseres som en ledende oppfølger av Geddes ideer. Abercrombie er særlig kjent for den berømte *Greater London Plan* fra 1943, en samlet plan for London-området og flere omkringliggende counties. Selve planen kan ses på som en videreføring av hagebyideen. For å stoppe Londons vekst skulle det etableres et grøntbelte med byggeforbud omkring byen. I landområdet utenfor skulle ti nye avlastningsbyer med fra 50 000 til 70 000 personer etableres. Planen ble lovmessig fulgt opp ved en ny lov, *the New Towns Act* i 1946, der man tok sikte på å anlegge en rekke nye byer omkring flere andre byer i Storbritannia.

Det andre faglige ståstedet og retningen for regional planlegging finner en innenfor økonomiprofesjonen. Løsningsmåter for å komme ut av den økonomiske krisa på 1930-tallet er blitt sett på som starten på samfunnsøkonomisk planlegging. Økt offentlig engasjement og investeringer i blant annet infrastruktur var virkemiddelet som skulle til for å få fart på økonomien. Dette ville virke som en pådriver for utviklingen i den private sektoren og medvirke til økonomisk vekst og full sysselsetting. I ettertid er både teorien og politikken blitt benevnt som *keynesianismen* etter en av foregangsmennene innenfor økonomisk tenkning, britiske John Maynard Keynes.¹⁹⁸ Dette teoritilfanget, samt den konkrete erfaringen fra norsk krisepolitikk på 1930-tallet og planleggingen foretatt i de norske eksilmiljøene i så vel London som Stockholm under krigen danner basis for den regionale økonomiplanleggingen som startet opp etter andre verdenskrig.

3.7 Norsk regionplanlegging før 1965

Det første eksemplet på regionplanlegging i Norge kom så tidlig som i 1929 med arkitekt Harald Hals sin general-plan for "Stor-Oslo". Men den egentlige starten på de arkitektfaglige ambisjonene om regionplanlegging kom rett etter andre verdenskrig. For det første med nye og unge BSR-arkitektene som tok med seg teorier om regionplanlegging i sitt daglige arbeide

¹⁹⁷ Mumford (1942). Dancke (1986): 429, note 2.8 forteller hvordan dette var et viktig grunnlag for BSR-arkitektene i Finnmark. Se også Lorange (1972): 36

¹⁹⁸ I følge Sejersted (1973): 143 er det tradisjonelt vist til John Maynard Keynes som den store ideologen i denne sammenheng. Francis Sejersted mener imidlertid at Keynes var en av flere som skapte den nye trenden som tok et oppgjør med den rådende *Laissez-faire-politikken*; men Keynes samlet og teoretiserte konsistente uttrykk for teorien i sin berømte bok *The General Theory of Employment, Interest and Money* i 1936.

som reguleringsarkitekter. Ved krigens slutt forelå det i realiteten ferdige planer for de krigsherjede stedene sør for Finnmark/Nord-Troms og etter hvert opphørte BSRs aktivitet her. I Bodø og Narvik fortsatte reguleringsarkitektene sin virksomhet. Her ble det bedrevet planlegging for et område som var mye mer omfattende enn brannområdene. Arkitektene var bevisst at de egentlig drev regionplanarbeid.¹⁹⁹ En sentral aktør for den nye linjen i planleggingen var arkitekt Erik Lorange som inkluderte teoriene og arbeidsmetodene i sitt arbeid med nyreguleringen av Alta. Hans soneplan for det som i dag utgjør den samlede tettstedsbebyggelsen i Alta, var utført etter inspirasjon fra Geddes og hans likesinnede.²⁰⁰ På nasjonalt plan var boligdirektør Jacob C. Kielland den store pådriveren. Sammen med BSR-miljøet hevdet han at regionplanlegging i tradisjon fra Geddes, Mumford og Abercrombie var fremtidens planlegging. Denne gruppen med Kielland i spissen så for seg at BSR ikke bare skulle arbeide med gjenreisningsoppgaver, men etter hvert kunne ta et nasjonalt ansvar for regionplanleggingen.²⁰¹

I 1948 arrangerte Boligdirektoratet et ukens seminar i Alta om regionplanlegging. Det var god deltakelse på seminaret, som gjennom foredrag og diskusjoner belyste regionplanleggingens fordeler. Flesteparten av deltakerne var arkitekter, men også andre profesjoner var representert.²⁰² Den sentrale rollen arkitektmiljøet hadde utsett BSR som statlig ansvarshavende for regionplanleggingen, fikk imidlertid en slutt da BSR ble nedlagt i 1952.²⁰³ Noen institusjonell forankring for arkitektbasert regionplanlegging ble dermed midlertidig lagt på is.

Allikevel forekom det i ettertid fram mot 1965 en rekke eksempler på regionplanlegging. Det pragmatiske grunnlaget for å sette i gang slik planlegging var behovet for å planlegge interkommunale løsninger av oppgaver som hadde sin bakgrunn i samfunnsmessige endringer av strukturell art. Her kan spesielt nevnes emner som trafikkplanlegging og regulering av nye

¹⁹⁹ Arkiv i Nordland: Arkivref. AS-109/05 *Brente steders regulering*. Tidl. reguleringsarkitekt Claus Kamstrup i redegjørelse 8.6.1984 til blant andre Bjørn Bjørnstad (daværende leder for *Nordlandsarkivet*). Egentlig en kommentar til artikkel, *Arkitektur og politikk*, i Bergens Tidende 11.4.1984. Jf også Dancke (1986): 49 og Lorange (1950): 42-44 og Pettersen (1950): 45-48

²⁰⁰ Eikeset (1998): 338-349. I tillegg Lorange (1972) og Lorange i Lofotposten 12. januar 1946. Lorange arbeid trekkes også fram av arkitekt Kirsti Knutsen i intervju 6.5.2002

²⁰¹ Thomassen (1997 a): 219 ff., 231 ff

²⁰² Nygaard og Lorange (1950)

²⁰³ Dancke (1986): 47. Restoppgavene ble overført til Boligdirektoratet, mens de arkitektene som fortsatt arbeidet med gjenreisningen i Finnmark ble overført til "Finnmarkskontoret" (det statlige sekretariatet for gjenreisningen av Finnmark). Deres arbeid ble endelig avsluttet i 1955.

boområder som en følge av urbaniseringen. Selvfølgelig lå det også et teoretisk grunnsyn hos involverte byplansjefer/reguleringssjefer til grunn for ønsket om å utarbeide regionplaner.²⁰⁴

Disse regionplanene var forankret i arkitektbasert fysisk planlegging i form av oversiktsplaner som omfattet mer enn en kommune, ofte benevnt som generalplaner. Slik regionplanlegging hadde mange likhetstegn med den generalplanleggingen som kom med ny bygningslov i 1965, og som bygde på prinsippene til de før nevnte internasjonale foregangsmennene.

I 1948 ble Oslo og Aker slått sammen til en kommune og i 1950 kom reguleringssjef Erik Rolfsens plan for Oslo som særlig tok opp drabantbyutbyggingen og kommunikasjonen mellom disse og sentrum via ulike forstadsbaner.²⁰⁵ I 1946 tok reguleringssjefen i Bergen, Bjarne Louis Mohr, initiativet til en generalplan for Bergensområdet. Planen forelå imidlertid ikke før i 1957.²⁰⁶ Tønsberg var også tidlig ute med oppstart av generalplanarbeid.²⁰⁷

Dessuten medvirket Erik Lorange som byplansjef i Kristiansand til igangsettelse av generalplanarbeidet før 1960. Lorange utarbeidet ikke noen egen plan, men i hans funksjonstid ble det opprettet et generalplankontor for nabokommunene Kristiansand og Oddernes. Lorange utmerket seg videre ved å få satt i gang interkommunalt samarbeid med nabokommunene om bolig-, vei-, vann- og kloakktutbygging.²⁰⁸ Først på begynnelsen av 1960-tallet kom det til oppstart av generalplanarbeid i enkelte kommuner i Nord-Norge, noe som imidlertid vil bli behandlet i kapittel 4.

3.8 Økonomisk regional planlegging

Arbeiderpartiets gjenreisningspolitikk i 1945 betydde oppstarten for politikken om å skape et planstyrt samfunn. Utgangspunktet var den konkrete erfaringen fra krisepolitikken på 1930-tallet. Den forberedende planleggingen ble foretatt under krigen i de norske eksilmiljøene i London og Stockholm, men gjennombruddet kom først etter krigen. Hverdagens økonomi og næringsliv var sterkt preget av rasjonering og regulering formalisert gjennom Lex Thagard, reguleringsloven av 8. mai 1945. Arbeiderpartiets styringsmotiverte politikere kom i regjeringsposisjon og sosialøkonomene inntok toppstillingene i departementene og

²⁰⁴ Se for eksempler geografen Tore Sunds *Innledning til Forslag til generalplan for Bergen 1951*

²⁰⁵ Tvinnereim (1990) s.35

²⁰⁶ *Forslag til generalplan for Bergenshalvøya og Askøy / utarbeidet ved Generalplankontoret. Bergen. Generalplankomiteén for Bergenshalvøya og Askøy, 1957, jf forord av Tore Sund: Generalplanundersøkelsen, s.15*

²⁰⁷ Arge, Askim og Stabell (1976): 16

²⁰⁸ Sandvik (1999): 380, samt Erik Lorange's nekrolog over arkitekt Gustav Husa i *Arkitektnytt* 11/2005.

statsadministrasjonen. Økonomisk teori (*keynesianismen*) ble det ideologiske grunnlaget for politikken som materialiserte seg i det første *Langtidsprogrammet* i 1946. Året etter kom det første Nasjonalbudsjettet.²⁰⁹ Økonomisk regionplanlegging inngår som en del av dette sentralstyrte plansystemet.

I juni 1948 startet arbeidet med økonomisk fundert regionplanlegging ved etableringen av *Kontoret for områdeplanlegging* i Bodø, bemannet med en sosialøkonom og en geograf.²¹⁰ I norsk samtid var dette et pionerprosjekt, og Leiv Torgersen som var ansatt på områdeplankontoret, hevdet at man praktisk talt ikke hadde noen erfaringer å bygge slikt arbeid på, verken fra inn- eller utland.²¹¹ Senere forskning har vist at områdeplanlegging bygde på kjennskap til lignende prosjekter. Initiativet til en økonomisk fundert regionplanlegging kom via et initiativ fra sosialøkonomen Knut Getz Wold i 1946. Han foreslo at det ble gjennomført systematisk områdeplanlegging på det økonomiske området ved kartlegging av ressurser og næringsgrunnlag innenfor et avgrenset område. Inspirasjon og kunnskap hentet Getz Wold fra lignende prosjekter, blant annet fra en studiereise til president Roosevelts storslagne moderniseringsprosjekt for Tennessee-dalen – *Tennessee Valley Authority* (TVA). TVA analyserte problemene i dalføret og iverksatte konkrete prosjekt og tiltak innenfor en regional utviklingsplan. På mange felt framsto TVA som modell for gjenreisning, modernisering og utvikling av økonomisk tilbakestående områder.²¹² I det norske økonomimiljøet var TVA-prosjektet dessuten kjent via Georg Brochmanns bok *Eventyret om TVA* som utkom i 1945.²¹³

Sammen med geografen Axel Sømme utviklet Getz Wold innholdet og organiseringen av områdeplanleggingen. Det generelle målet med områdeplanleggingen var via kartleggingen å planlegge utviklingen av i økonomisk forstand tilbakestående områder. Ideelt sett var målsettingen å planlegge hvordan områdets ressurser kunne investeres i sosiale og kulturelle institusjoner, mens den mer pragmatiske begrunnelsen var å sikre sysselsettingen etter omleggingen fra krigsøkonomi og gjenreisning. Spørsmålet var hvilket område som skulle

²⁰⁹ Jf. Nordby (red.) (1993), Slagstad (1998) og Thomassen (1997 a)

²¹⁰ Økonomen var Leiv Torgersen som var medforfatter av notat *Problemet Nord-Norge*. Senere kommunalminister og DU-direktør Leif Aune var ansatt på begynnelsen av 1950-tallet. Geograf og senere professor Hallstein Myklebost var ansatt samtidig med Aune. Opplysninger av Leif Aune i intervju 21.11.01.

²¹¹ Torgersen (1950):121

²¹² Thomassen (1999) og Brochmann (1945)

²¹³ Brochmann (1945), jf. Thomassen (1997 a): 199-201. Jeg har også kommet over et eksemplar av Brochmanns bok som har kommet inn i familiens boksamling via min onkel Ole-Henrik Karlsen som studerte sosialøkonomi i disse årene.

velges ut som forsøksområde. Valget falt på Nordland som med sine uutnyttede ressurser pekte seg ut som et mulig norsk TVA . Nordland ble således valgt ut som første region for områdeplanlegging.²¹⁴

Avgrensning av forsøksområdet ble dessuten begrunnet i en generell forståelse av at hele Nord-Norge var en tilbakeliggende region. Begrepet *Problemet Nord-Norge* var kjent og beskrevet allerede fra Sømme/Colbjørnsens ”think-tank” på slutten av 1930-tallet.²¹⁵ På Nordland fylkesfiskarlags årsmøte sommeren 1945 ble det besluttet å få utredet landsdelens økonomiske stilling. Iverksettelsen trakk ut, og da lagets sekretær Reidar Carlsen ble utnevnt til fiskeriminister ble oppgaven administrert fra hans kontor.²¹⁶ I 1948 ble et notat utgitt som den første publikasjonen for det nystartede *Studieselskapet for nordnorsk næringsliv* (SNN). Landsdelens hovedproblem ble oppsummert på følgende måte: I samfunnsøkonomisk sammenheng lå Nord-Norge langt etter det øvrige Norge. Til tross for at 12 % av landets befolkning bodde i Nord-Norge bidro ikke landsdelen med mer enn ca 6 % av landets BNP. Primærnæringsens bidrag var lavt, særlig industriproduksjonen lå etter og landsdelen trengte sårt til modernisering.²¹⁷ Hovedproblemet var at landsdelen var mindre produktiv enn landet for øvrig, men som nevnt over var sysselsettingen en like stor utfordring. Det gjennomgående botemiddelet som ble iverksatt var å øke produktiviteten ved at staten bidro til etablering av industriarbeidsplasser, det vil si ved sysselsetting som ga produktivitet som var målbar i sosialøkonomisk forstand. Stortingets vedtak om etablering av Norsk Jernverk på Mo i Rana i 1946 er et viktig eksempel i så måte.

Det var ikke planlegging som ble hovedoppgaven til områdeplankontoret. Derimot synes kartlegging av de økonomiske forhold i vid forstand å være hovedbeskjeftigelsen. Med forestillingen om Nord-Norge som en tilbakeliggende region der problemene skulle kunne løses ved hjelp av kartlegging, planlegging og statlige tiltak, går det en linje fra områdeplanleggingen til *Nord-Norge programmet* (NNP) som ble vedtatt av Stortinget i februar 1952.²¹⁸ Virkemidlene for å iverksette NNPs målsettinger ble gitt ved opprettelsen og bevilgninger til *Utbyggingsfondet for Nord-Norge* som via lån, garantier for lån og direkte egenkapitaltilskudd, kunne være med å finansiere næringsvirksomhet i landsdelen. NNP og

²¹⁴ Den generelle framstillingen som skulle være allment kjent bygger først og fremst på Thomassen (1997 a) samt, Hersoug og Leonhardsen (1979), Strand (1995 a) og Strand (1995 b).

²¹⁵ Thomassen (1997 a): 249

²¹⁶ Carlsen og Bugjerde (1981): 15-16

²¹⁷ Strand (1995 b)

²¹⁸ St. meld.85 (1951) *Om utbyggingsprogrammet for Nord-Norge*

Utbyggingsfondet var det første helhetlige statlige plantiltak som var rettet mot en egen region. Tiltaket kan også ses på som oppstarten til en helhetlig offentlig øremerket distriktpolitikk. I 1960 ble *Utbyggingsfondet* omdøpt til *Distriktenes Utbyggingsfond (DUF)* med næringsfattige områder i hele landet som arbeidsfelt.²¹⁹

I utgangspunktet skulle områdeplanleggingens kartlegging ende opp i lokale utviklingsplaner. Vedtaket om NNP medførte at områdeplankontorene kun bidro med kartlegging og analyser som dannet grunnlag for sentrale planer fra *Utbyggingsfondets* administrasjon og styre i Oslo. ”’Problemet Nord-Norge’ ble dermed flyttet fra områdeplankontorene til regjerings- og departementsplan.”²²⁰ Etter hvert ble det opprettet områdeplankontor i flere fylker som inngikk som en del av den nasjonale planleggingsdiskursen basert på sosialøkonomenes plantenkning.

Initiativene for regional planlegging fra de to fagmiljøene bestående av arkitekter og økonomer, har vært beskrevet som en interessekamp mellom to fagmiljøer. I Nord-Norge finner vi konkret dokumentasjon fra kontroversen via referater fra et ukeseminar om regionplanlegging som Boligdirektoratet arrangerte i 1948 i Alta. Deltakelsen på seminaret var god, og gjennom foredrag og diskusjoner belyste og drøftet deltakerne forskjellige sider ved regionplanleggingen. Flesteparten av deltakerne var arkitekter, mens sosialøkonomene var representert ved bodøværingen og økonomen Leiv Torgersen, nytilsatt ved områdeplankontoret i Nordland. Konflikten mellom fagdisiplinene framgår klart av arkitekt Erik Lorange og Torgersens innlegg. Der Lorange ivret for en tverrfaglig samordnet planleggingsprosess med deltakelse av økonomer, ingeniører og arkitekter²²¹, hevdet Torgersen

*at regionplanene måtte trekke opp linjene for en fornuftig økonomisk, sosial og kulturell politikk. Planene måtte utarbeides av andre eksperter enn arkitekter og forelegges ferdige for disse, slik at arkitektene på dette grunnlag kunne utforme bysamfunnene, gatene og husene i detalj.*²²²

²¹⁹ Jf. Hersoug og Leonhardsen (1979)

²²⁰ Hersoug og Leonhardsen (1979): 112

²²¹ Nygaard og Lorange (1950). Lorange i innleggene, *Regionplanlegging, et resymé*, s.16-20 og *Regionplanlegging, en historikk*, s.42-45.

²²² Nygaard og Lorange (1950): 87

Resultatet ble en midlertidig ”seier” for økonomisiden.

3.9 Arbeidet fram mot en ny bygningslov

På midten av 1950-tallet ble arbeidet med en ny bygningslov tatt opp. Uten at det fra starten av var tiltenkt, medførte dette arbeidet bestemmelser som forente de arkitektfaglige og økonomibaserte plantradisjonene. Arbeidet med lovrevisjonen ble gjort av *Komiteen til revisjon av bygningsloven* (også kalt Heibergkomiteen etter lederen, høyesterettsadvokat Heiberg). Prosessen fram mot ny bygningslov må imidlertid ses i sammenheng med arbeidet til *Kommuneinndelingskomiteen* (Schei-komiteen).

Selv om Schei-komiteens arbeid med kommuneinndelingen er nevnt tidligere, er det nødvendig å redegjøre for komiteens arbeid også i denne sammenheng. Komiteens hovedkonklusjon med hensyn til kommunestørrelse og -inndeling ble framlagt i St.prp. nr.22 av 1955. Den var todelt. For herredskommunenes foreslo komiteen prinsipiell sammenslåing av kommuner slik at de fikk en størrelse og et sentrum som var tilfredsstillende for å kunne yte samfunnsmessige service overfor innbyggerne. Stortinget sluttet seg til komiteens forslag for og nyorganiseringen av disse kommunene startet allerede i 1956/1957.

Når det gjaldt bykommunene var Scheikomiteen på kollisjonskurs med deler av det politiske miljøet. Komiteen ønsket konsentrerte bykommuner – dvs. partiell utvidelse av de eksisterende byene – den såkalte *randkommunemodell*. Bykommunene skulle administrativt og politisk avspeile den naturlige utviklingen som de hadde gjennomgått. Et slags verdikonservativt grunnsyn lå til grunn for denne tenkingen der det offentlige framsto mer som passiv tilrettelegger enn aktiv samfunnsomformer. I motsetning til dette sto Arbeiderpartiet og regjeringen som ønsket *storkommunemodellen*. Intensjonen her var en aktiv forandring av hele samfunnet uansett geografisk ståsted. Reformen skulle iverksettes og velferdsgoder skulle innføres ved bevisst og systematisk planlegging og styring av framtida. Ut fra et slikt tenkesett kunne man ikke opprettholde et skille mellom by- og herredskommune. Konflikten kom til å lamme arbeidet med kommuneinndelingen for bykommunene, som først fikk sin avklaring i 1962 med Andreas Cappelen som

kommunalminister. Storkommunemodellen vant fram. Omtrent på samme tidspunkt ble bykommunene innlemmet i fylkeskommunen.²²³

Kommunerevisjonen for de fleste store bykommunene trådte i kraft pr. 1.1.1964. Da hadde antallet kommuner totalt blitt redusert fra 744 til 442. I Nord-Norge var også prosessen omfattende, men relativt ikke så sterk som i landet for øvrig. Antallet kommuner i de tre nordligste fylkene ble til sammen redusert med ca 30 % pr 1.1.1964.²²⁴

Tabell 3-1 **Antallet kommuner i Nord-Norge**²²⁵

	1955	1.1.1964	Reduksjon
Nordland	69	45	34,8 %
Troms	35	24	31,4 %
Finnmark	23	20	13,0 %
Nord-Norge	127	89	29,9 %

Landsdelens geografiske struktur innebar at man fortsatt opprettholdt en del øykommuner med forholdsvis lavt folketall. Mange herredskommuner der inndelingen tidligere hadde vært organisert med fjord og sjø som kommunikasjonsåre ble sammenslått til egne storkommuner. Primært var det imidlertid byene og deres omegnskommuner som ble slått sammen til nye kommuner. I Nordland pekte Helgelands fogderi seg ut med byene Brønnøysund, Mosjøen, Sandnessjøen og Mo i Rana som ”forsvant” inn i nye storkommuner. Harstad, Tromsø og Vadsø beholdt bystatusen ved sammenslåingen.

Særlig for Mo i Rana, Harstad og Tromsø som befolkningsmessig hadde sprenget sine snevre grenser ga nye storkommuner muligheter for omfattende planlegging av nye arealer. Av disse var det kun Mo i Rana som alt fra 1962 i samarbeid med Nord-Rana, hadde satt i gang en generalplanprosess, som fortsatte med samme styringsorgan etter kommunesammenslåingen.

²²³ Kjellberg og Hansen (1984): 20-23, samt Stugu (1997): 43-47

²²⁴ Etter 1964 ble følgende kommuner sammenslått: Bodø og Bodin fra 1.1.1968, Narvik og Ankenes fra 1.1.1974 og Hammerfest og Sørøysund først fra 1.1.1992 i følge SSB: *Befolkningsendringer i kommunene 1951-2004*.

²²⁵ Etter gjennomgang av SSB: *Befolkningsendringer i kommunene 1951-2004*.

Kommunerevisjonen betydde at det var åpnet for et nytt landskap når det gjaldt kommunal planlegging. De nye storkommunene kunne bestå av både urbaniserte bysamfunn og rurale områder. Det betydde at den geografiske avgrensning som BSR-arkitektene i sitt arbeid hadde definert som et regionplanområde rett etter krigen, nå samsvarte med den kommunale avgrensningen.

Komiteen til revisjon av bygningsloven arbeidet parallelt med Schei-komiteen.²²⁶

Heibergkomiteen ble oppnevnt i 1954 og la frem sin innstilling i 1960. Videre tok saksbehandlingen fem år før regjeringen endelig la fram sitt lovforlag i juni 1965. Loven trådte i kraft fra 1.1.1966. Bakgrunnen for oppnevningen av komiteen var problemer knyttet til ekspropriasjon og erstatning av eiendom. To vesentlige punkter kom etter hvert på dagsorden: For det første gjaldt det lovens virkeområde. I utgangspunktet la komiteen opp til at det skulle utarbeides en egen forenklet bygningslov for herredskommunen, men etter hvert landet man på standpunktet om en felles lov som skulle gjelde for hele landet.

For det andre gjaldt det planlegging. Komiteen fokuserte i utgangspunktet ikke på planlegging utover det eksisterende reguleringsplannivået. Via initiativ utenfra, der særlig betydningen til boligdirektør Jacob Christie Kielland må vektlegges, ble oversiktsplanlegging aktualisert. Etter hvert innbefattet Heiberg-komiteen interkommunal planlegging som en mulighet i den kommende loven. Til slutt endte den opp med det hierarkiske plansystemet som er nedfelt i bygningsloven av 1965: veiledende generalplaner for enkeltkommunene og regionplaner for flere enn to kommuner der målsettingen var å integrere fysisk og økonomisk planlegging.

3.10 Oppsummering

Fra Stortinget i 1845 vedtok de første reguleringsbestemmelsene for byene og fram til Bygningsloven av 1965 ble vedtatt, foregikk det store samfunnsmessige endringer strukturelt, politisk og i teoritilfang som medførte at også byplanleggingen endret karakter. Et viktig tidspunkt i nasjonal sammenheng er 1920-årene pga tre sammenfallende saksforhold.

(1) Et eget professorat i byplanlegging ble opprettet og besatt fra 1920. Dette markerte oppstarten av en norsk utdanning innenfor fagdisiplinen. (2) Tidspunktet sammenfaller med

²²⁶ Her bygger jeg først og fremst på Thomassen (1997 a): kapittel 9, s.303-329 der arbeidet til Heiberg-komiteen er beskrevet. Dessuten vises det til Rasmussen (2003): 81-83.

en tradisjon med utlysning av byplankonkurranser. I 1924 vedtok Stortinget en (3) ny bygningslov som tilsa at alle byene skulle ha godkjente byplaner. Tidspunktet markerte etableringstidspunktet for byplanlegging som en egen fagdisiplin i Norge og Nord-Norge.

Med bakgrunn i nye planleggingsteorier, samfunnsutviklingen generelt i perioden og spesielt i forhold til erfaringer fra løsningen av krisen på 1930-tallet, kom det de første etterkrigsårene nye ideer inn i planleggingen. Nyere metoder bygde på grundigere kartlegging og analyser og et videre geografisk perspektiv sammenlignet med den eksisterende snevre fysiske byplanleggingen ble introdusert. Dette var noe av grunnlaget for ideen om regionplanleggingen. Innenfor byplanleggingen ble de nye teoriene konkretisert av arkitektmiljøet tilknyttet BSR. Samtidig ble det, som en del av en nasjonal planleggingsdiskurs, etablert økonomisk fundert områdeplanlegging. Denne typen planlegging ble også konkretisert i landsdelen ved at områdeplanleggingen startet opp i Nordland fylke.

Ideen om en nasjonal satsing på en arkitektfaglig regionplanlegging fikk sitt foreløpige endelikt ved avslutningen av BSR i 1952. I stedet var det økonomisk basert regionplanlegging i form av områdeplanlegging som vant fram. Dette har vært beskrevet som en interessekamp mellom to fagmiljøer bestående av arkitekter og økonomer, der den økonomibaserte planleggingen vant fram og arkitektinitiativet foreløpig ble lagt dødt.

Samfunnsutviklingen i form av blant annet strukturelle endringer, urbanisering og politiske visjoner om utbygging av velferdstilbud til alle, uavhengig av geografisk bosted og sosial status, påvirket og la føringer i arbeidet med ny kommuneinndeling og ny bygningslov.

Resultatet av Schei-komiteens arbeid var at antallet kommuner omtrent ble halvert, og et nytt kommunekart forelå bestående av store kommuner som fortsatt var svært forskjellige. I stedet for de tidligere by- og landkommunene fikk man to nye hovedtyper kommuner. For det første store rurale kommuner, naturmessig og kulturelt preget av primærnæringsaktivitet. Dermed store kommuner med både urbane og rurale trekk.

I 1965 endte arbeidet med revisjon av bygningsloven opp i nye planbestemmelser. Den nye bygningsloven som erstattet *Lov om bygningsvesenet* (bygningsloven) av 1924, gjaldt alle

kommunene, i motsetning til den gamle som med enkelte unntak kun gjaldt landets byer. Den forrige loven omfattet kun rammer for fysisk planlegging, mens den nye var mer omfattende:

- For det første ble det innført et planhierarki med tre nivåer. Det skulle utarbeides reguleringsplaner for områder i kommunen, generalplan for den enkelte kommune, samt at det skulle utarbeides regionplaner som omfattet flere kommuner, og
 - Planene skulle omfatte så vel fysisk som økonomisk planlegging.

Dermed ble de to planinteressene, den arkitektfaglige regionplanleggingen og den økonomisk funderte områdeplanleggingen - som omkring 1950 hadde konkurrert om planleggingshegemoniet - begge integrert i den nye loven. Grunnlaget betydde en formalisering av et utvidet nytt planleggingsperspektiv på lokalt nivå.

DEL II

Generalplanleggingens tid 1965-1978

4 Planleggings- og velstandsoptimisme.

Bygningsloven av 1965 ble vedtatt i en periode med sterk optimisme og framtidstro. For Norge, og resten av den vestlige verden, var de tre første tiårene etter andre verdenskrig – og da særlig 1960-årene – en glanstid med sterk økonomisk vekst og full sysselsetting. Motoren i utviklingen var industrisektoren. Før krigen var utkomme i primærnæringene den viktigste sysselsetningssektoren for folk, men i 1945 hadde industrisektoren overtatt hegemoniet.²²⁷ Parallelt med den økonomiske veksten skjedde det en storstilt utbygging av velferdstilbudet. Vanlige folks hverdag ble merkbart forbedret innenfor så vel undervisning som helse- og sosialområdet. Et viktig symbol på denne politikken var innføringen av folketrygden i 1966, samme året som alle landets kommuner ble pålagt krav om helhetlig planlegging. Med en samlebetegnelse kan samfunnsutviklingen karakteriseres ved framtidstro og optimisme grunnet på økonomisk vekst, tilgang på arbeid og økt kjøpekraft, samt et stadig bedre offentlig velferdstilbud.

Det var i denne tidsånden generalplanarbeidet i kommunene startet opp: En ny form for planlegging med integrasjon mellom fysisk og økonomisk planlegging som skulle omfatte hele kommunen, for byenes del planlegging i nye store kommuner som omfattet den gamle trange byen og uberørte jomfruelige ekspansjonsområder.²²⁸ Kommunens ressurser skulle kartlegges, og planlegging skulle iverksettes for å styre den lokale samfunnsutviklingen best mulig. I byene, vekstsentrene i Nord-Norge, ga dette en rekke utfordringer som kunne løses ved hjelp av planlegging: Byveksten og boligbyggingen skulle styres ved tilrettelagte utbyggingsområder, trafikkplanlegging skulle bedre kommunikasjonene, tilfeldig boligbygging som medførte farlige avkjørsler skulle unngås og utbyggingsarealer for næringslivet skulle anvises og reguleres. Dette er eksempler på slike planleggingsoppgaver som måtte gjennomføres.

I flere historiske arbeider er det trukket ut og vektlagt forskjellige faktorer som særlig viktige strukturelle forutsetninger for generalplanlegging i den tidligste fasen omkring midten av 1960-tallet. I dette kapitlet er det en ambisjon å vurdere slike oppfatninger i forhold til

²²⁷ Furre (1993): 239, samt SSB: *Historisk statistikk 1994*. Tabell 9.1. Personer over 15 år og over, etter yrkesaktivitet og næring.

²²⁸ I 1965, naturligvis unntatt Bodø, Narvik og Hammerfest som fortsatt opererte innenfor sine gamle bygrenser.

eventuelle samtidige generalplantiltak. Først i kapitlet vil jeg derfor gjøre rede for generelle strukturelle føringer som lå til grunn for denne nye generalplanlegginga. Deretter undersøker jeg om det finnes eksempler i landsdelen på generalplanlegging som kom i gang forut for iverksettelsen av den nye bygningsloven. På landsbasis hadde 57 kommunene satt i gang generalplanlegging i en eller annen form før årsskiftet 1965/1966.²²⁹ Spørsmålet i denne avhandlingen er hvor mange av disse som var nordnorske og hva som var begrunnelsen og forutsetningen for at eventuelt slike lokale generalplantiltak ble igangsatt.

Sett i sammenheng med den generelle vekst- og velferdsoptimismen i samtiden, samt styringsambisjonene på nasjonalt nivå, er det interessant å undersøke hvordan kommunene i Nord-Norge fulgte opp Stortingets lovvedtak om å iverksette generalplanlegging. Oppstarten og framdriften i generalplanleggingen er derfor temaet for denne delen av kapitlet. Dersom det lå et akkumulert behov for oversiktsplanlegging i kommunene, medførte det i så fall at lovvedtaket umiddelbart ble fulgt opp i kommunene, og om så ikke var tilfellet, hva var årsakene til en slik sendrektighet, er blant spørsmålene som ønskes besvart.

I den sammenheng er det også interessant å belyse hvordan eventuelle lokale planambisjoner kom til uttrykk, og hvordan byene rent ressursmessig og organisatorisk satset på å løse sine behov for generalplanlegging. Bygningsloven bestemte at et politisk oppnevnt generalplanutvalg skulle ha ansvaret for generalplanleggingen i kommunen, men ikke konkret hvem som skulle utføre selve utarbeidelsen av planen, og hvor store ressurser som skulle legges i arbeidet. Spørsmålet her er hvordan byene tenkte disse spørsmålene skulle løses.

4.1 Behov for generalplanleggingen

Den generelle urbaniseringen, som for Nord-Norges del er drøftet i kapittel 2, har blitt trukket fram som en grunnleggende forutsetning å iverksette generalplanlegging. I tillegg har særlig den økende biltrafikken og behovet for trafikkplanlegging blitt framhevet som forklaringsfaktor. Derfor vil dette aspektet bli behandlet i det følgende.

Som materielt velferdsgode var personbilrasjoneringsen den siste som ble opphevet i 1960. Drømmen om egen bil ble nå en mulighet for alle uavhengig av om at staten bestemte eller ei.

²²⁹ Arge, Askim og Stabell (1976): 1

Antallet personbiler økte enormt. I første femårsperiode etter frigivelsen av salget ble antallet personbiler fordoblet i Norge. I Nord-Norge var veksten enda kraftigere, med nesten en tredobling i samme femårsperiode. Noe av årsaken var at landsdelen i utgangspunktet lå etter landet for øvrig. I 1960 fant man kun 5,9 % av bilparken i Nord-Norge, mens man i 1965 var kommet opp i en andel på 8,1 %.

Personbiler etter fylke pr. 31. desember²³⁰

	Norge	Nord-Norge	Nordland	Troms	Finnmark
1957	153023				
1958	172275				
1959	192377	10685	6208	3070	1407
1960	225075	13239	7734	3727	1778
1961	256755	16572	9673	4509	2390
1962	321767	22153	12763	6203	3187
1963	364366	27159	15567	7742	3850
1964	415712	32716	18704	9409	4603
1965	465243	37492	21264	10889	5339
1966	515879	42824	24168	12646	6010
1967	569199	48475	27151	14414	6910

I løpet av 1960-tallet endret forholdet til bilen og dens omgivelser seg. I 1950 definerte myndighetene, i følge Per Østby, bilen som "luksus", noe unødvendig som ble oppfattet som en trussel mot valutabalansen. I "de gylne 60-åra" ble den derimot karakterisert som et "gode" for folk flest. "Folk sto ikke lenger i kø for å kjøpe bil, de sto i kø for å krysse gaten." Fram til 1960 var det bilen i seg selv som var hovedfokus for myndighetene og offentlighetens oppmerksomhet. Etter 1960 gjorde den sterke økningen i bilantallet bilens transportsystem og omgivelser like viktige. Som sitatene fra møtet om regionplan for Salten viser, kom veiene til å stå i fokus. Styringsviljen og troen på styring var grunnleggende og sterk. Spørsmålet var

²³⁰ NOS: Samferdselsstatistikken for angjeldende år. Fra og med 1961 ble kategoriene i statistikken endret, men dette er korrigert for i tabellen.

igjen ikke om, men hvordan de mest rasjonelle løsningene skulle utarbeides for å sluse biltrafikken best mulig i og utenfor tettbebygde strøk.²³¹ På statlig nivå ga dette seg utslag i det storstilte arbeidet med Norsk Vegplan, igangsatt i 1964. Fem år senere forelå innstillingen *Norsk Vegplan I* (NVP1). Den trakk opp linjene for hvordan hovedveinettet, dvs. riksveiene, i de forskjellige deler av landet skulle utformes.²³²

Ikke bare på nasjonalt og regionalt nivå, men også lokalt, var økt bilantall og styringsviljen med hensyn til tilrettelegging for biltrafikk viktige aspekter i planleggingen. Øyvind Thomassen hevder for eksempel i sin undersøkelse av trafikkplanleggingen i Trondheim på 1960-tallet at økningen i antallet biler var en avgjørende faktor for utformingen av generalplanen for Trondheim.²³³

Spørsmålet her blir om og hvordan disse to faktorene, urbaniseringen og behovet for trafikkplanlegging, avspeiler seg i argumentasjonen for å starte opp med lokal generalplanlegging i Nord-Norge før slik aktivitet ble lovpålagt.

4.2 Generalplanarbeid i Nord-Norge før 1965

På landsbasis hadde altså 57 kommunene satt i gang generalplanlegging i en eller annen form før årsskiftet 1965/1966. Hvor mange av disse 57 som var nordnorske kommuner er det ut fra litteraturen vanskelig å si noe om. Via egne undersøkelser har jeg kommet fram til tre tilfeller av generalplanlegging i Bodin herred (Bodøs omegnskommune), som interkommunalt samarbeid i Rana (bykommunen Mo i Rana og herredskommunen Nord-Rana), samt i herredskommunen Saltdal.²³⁴ I denne delen av kapitlet vil jeg trekke fram lokale forutsetninger slike de framkom i forbindelse med disse plantiltakene.

4.2.1 Behov for lokal boligplanlegging

Framover mot kommunereformen i 1964 skjedde det (en viss) urbanisering i en rekke byers omegnskommuner (jf. kapittel 2). Mens mange kommuner stagnerte, og flere hadde tilbakegang i befolkningen, økte folketallet i kommuner som Nord-Rana, Bodin, Trondenes

²³¹ Østby (1995): 479-480

²³² Østby (1995): 380 ff.

²³³ Thomassen (1991)

²³⁴ For Bodins vedkommende via arkivsøk, for Ranas tilfelle via kildesøk i Bibsys; Arntzen og Solheim arkitekter (Fredrikstad 1964): *Bo i Rana*, samt via faglitteraturen for Saltdals vedkommende; Fiskaa (2002): 266.

og Tromsøysund. Sammen med andre herredskommuner som Sandnessjøen, Andenes, Bardu og Målselv utgjorde dette de typiske vekstkommunene i landsdelen.²³⁵

Bodøs byvekst ble kanalisert inn i Bodin kommune der stadig nye områder måtte tilrettelegges for boligbygging. I formannskapsmøte i mars 1961 tok derfor Bodins ordfører, Odd Grønmo, opp spørsmålet om å engasjere en ekstern reguleringsarkitekt til å foreta planleggingen i boligstrøkene. Ingeniørvesenet i kommunen maktet ”ikke å holde tritt med utviklingen”, hevdet han.²³⁶

Samtidig hadde Bodin formannskap oppnevnt ”Utvalg til boligreising for sjøfolk” til å arbeide med å etablere en egen ”sjømannsby”. Idegrunnlaget ble blant annet hentet fra Tromsø der sjøfolk hadde fått sitt boligområde. Begrunnelsen var at Nordland fylke i 1958/59 hadde mer enn 5000 sjøfolk og ikke mindre enn 300 av disse hadde Bodin som hjemkommune.

Tomteareal var anskaffet ved Bodøsjøen og man hadde behov for kompetanse for å regulere området. Dette resulterte etter hvert i at arkitekt Tor Skjånes, som for øvrig var anbefalt av boligdirektør Jacob Christie Kielland, ble engasjert til dette arbeidet.²³⁷ ”Han er en ung, dyktig og anerkjent arkitekt, som har fått seg tildelt krevende oppdrag av det offentlige”, het de i begrunnelsen for ansettelsen.²³⁸ Et engasjement som skulle vise seg å få stor betydning for Skjånes (og hans kommende firma Asplans) framtidige planleggingsvirksomhet i området. Allerede ved utvalgets første møte med Skjånes pekte ordfører Grønmo på at det her kunne komme på tale ”om andre arbeidsoppgaver i kommunen utover regulering av Bodøgårdsåsene”.²³⁹ Bodin bygningsråd hadde utarbeidet en prioriteringsliste som omfattet utarbeidelse av en rekke reguleringsplaner i det bynære området, samt ønske om en egen generalplan for kommunens bygningsdistrikt. Etter kort tid hadde Skjånes fått alle oppgavene i fanget.

Generalplantiltaket i Bodin synes å være det første oppdraget med noe større helhetlig kommunal planlegging i Nord-Norge siden Preben Krag's arbeid med byplan for den nye ”jernverksbyen” Mo i Rrana på slutten av 1940-tallet.

²³⁵ Jf SSB: Tettstedsstatistikken

²³⁶ Bodin kommunes arkiv: F-sak 63, 020361, *Reguleringsspørsmål*

²³⁷ Bodin kommune: Møteboka for *Utvalget til boligreising for sjøfolk* (1959-1963), referat fra 18.7.1961 pkt. c og d.

²³⁸ Bodin kommune: Møteboka for *Utvalget til boligreising for sjøfolk* (1959-1963), referat fra 22.8.1961

²³⁹ Bodin kommune: Møteboka for *Utvalget til boligreising for sjøfolk* (1959-1963), referat fra 15.9.1961.

4.2.2 Kommunesammenslåing som insitament

I Mo i Rana framstår den forestående kommunesammenslåingen som katalysator for oppstarten av generalplanarbeidet. Urbaniseringen i løpet av etterkrigstiden hadde vært enorm – fra 1945 til 1960 økte befolkningen i bysamfunnet med 343 %, fra 3150 personer til 13954 (jf. kapittel 2). Etter at Scheikomiteen innstilte på sammenslåing av bykommunen og Nord-Rana herred samt deler av Sør-Rana ble det etablert en lokal samordningsnemnd som arbeidet med kommunesammenslåingen. Preben Krag's byplan fra 1948 var utdatert, og samordningsnemnda opprettet derfor en generalplannemnd til å lede arbeidet med en ny generalplan.²⁴⁰ I selve planforslaget pekes det i tillegg på ringvirkningene av Koksverks-etableringen som argument for oppstarten av planarbeidet i 1962. Målsettingen med planen avgrenses til å tilrettelegge for utviklingen av byområdet i den nye storkommunen.²⁴¹

Både Bodinplanen og Ranaplanen var kun planer for selve byutviklingsområdene, altså ikke generalplaner som omfattet hele de nye storkommunene.

4.2.3 Behov for trafikkplanlegging

Bodins behov for planlegging ledet også til planarbeid som involverte andre kommuner. I november 1961 var en del representanter for kommunene langs Saltfjorden, vegvesenet, landbruksselskapet, samt ledelsen i Nordland fylke samlet i Bodin herredshus for å drøfte muligheten for å utarbeide en regionplan for Salten. Invitasjonen til møtet kom fra ordfører Odd Grønmo i Bodin herred som hadde innbudt boligdirektør Kielland og arkitekt Tor Skjånes til å innlede om regionplanlegging. Resultatet av møtet var at saltenkommunene gikk sammen om å utarbeide en regionplan med Skjånes som utreder.

Fra møtet foreligger det to referat. Det første var utarbeidet av Tor Skjånes som argumenterte for utarbeidelsen av regionplan ved å vise til den demografiske utviklingen i Salten de siste 15 årene. Siden krigen hadde folketallet økt sterkt i regionen, det meste i form av urbanisering, men en god del bebyggelse var oppstått i form av ikke planlagte, spredte klynger som ville kunne medføre betydelige merutgifter i framtida. Etter Skjånes mening var det derfor nødvendig å planlegge den framtidige utviklingen i regionen. Målsettingen var for det første å kartlegge næringslivets utviklingsmuligheter ”for å kunne dømme om befolkningsutviklingen

²⁴⁰ Karstensen (1965): 278

²⁴¹ Arntzen og Solheim arkitekter (1964): 9

og arealbehovene på lengre sikt”. Dessuten skulle en hensiktsmessig lokalisering av industri, bolig- og forretningsarealer bestemmes ved arealdisponering. Til sist var trafikkplanleggingen viktig – hensynet til hovedveisystemet og tilknytningen til havn og jernbane måtte ivaretas. Aller mest gjaldt det ved planlegging og fastsetting av vedtekter å sikre at bebyggelsen og avkjørslene ikke reduserte kapasiteten hovedveiene var planlagt for.²⁴²

Det andre referatet som var utarbeidet av Bodin kommunes kontorsjef S.U. Johansen, fokuserte hovedsakelig på biltrafikken. Vegsjef Glærum ”fant det meningsløst at vegvesenet bygget veger for millioner av kroner for å få bedret trafikken, mens samtidig bebyggelse ødela muligheten for en uhindret trafikk.” Staten var i gang med å bygge vei for omkring 40 millioner fra Fauske og nordover, samtidig som det var ”vanskelig å få kontroll over bebyggelsen langs vegen.” Referenten, kontorsjef Johansen, erklærte seg enig i vegsjefenes uttalelse og fant ”ingen sammenheng i at vegene ble utbedret for hurtigere trafikk, mens samtidig ukontrollert bebyggelse bevirket at det kom krav om fartsgrenser flere steder.” For ordfører Klette i Fauske var det om å gjøre ”å hindre uønsket bebyggelse langs de viktigste vegene.”²⁴³

Oppmerksomheten på biltrafikk i Johansens referat kan selvfølgelig avspeile referentens holdninger, men i og med at dette momentet også ble vektlagt av Skjånes, må biltrafikken trekkes fram som et av de viktigste argumentene for planlegging i samtida.

Det var altså klare forventninger til hva man kunne oppnå med en regionplan, og i løpet av vinteren ble et regionplanråd etablert å lede arbeidet. Som utreder ble Tor Skjånes engasjert.

4.2.4 Planlegging for arbeidsplasser

I tillegg til urbanisering og biltrafikk må også lokale behov for arbeidsplasser trekkes fram som forutsetning for generalplanleggingen. Statlig planlegging og tiltak i etterkrigstiden hadde gitt klare resultater i landsdelen. Bysamfunnet Mo, Nord-Norges tredje største bysamfunn fra omkring 1960 og ved kommunesammenslåingen i 1964 landsdelens nest folkerikeste

²⁴² Bodin kommune: *Regional planlegging i Bodø-Salten-distriktet*. Referater er fra det nevnte møtet 3.11.1961. Ikke undertegnet, men initialene til forfatter er TS og den eneste møtedeltakeren dette korrelerer med er Tor Skjånes.

²⁴³ Bodin kommunes arkiv: *Notat vedk. møte i Bodin herredshus fredag 3.november 1961 med redegjørelse av boligdirektør Kielland og arkitekt Tor Skjånes om regionplan for Bodø-Saltendistriktet*. Uarbeidet av S.U. Johansen

kommune, var et resultat av etableringen av Norsk Jernverk. Statens aktive hånd i forbindelse med etableringen av FINOTRO-anleggene var et annet eksempel. Tiden var preget av tiltaks- og virkemiddelpolitikk blant annet som følge av den økonomiske områdeplanleggingen og økonomisk støtte via Utbyggingsfondet for Nord-Norge og senere Distriktenes Utviklingsfond (DUF).²⁴⁴ Midtre del av 1960-tallet var derfor preget av en optimistisk forestilling om at planlegging ville resultere i nye arbeidsplasser. Behovet for nye arbeidsplasser var forutsetningen som lå til grunn for oppstart av generalplanlegging i Saltdal, som i tillegg til Bodin og Rana, var det tredje eksemplet på en gryende oversiktsplanlegging i landsdelen før den nye bygningsloven trådte i kraft. Ved fredsslutningen var Nordlandsbanen ført fram over Saltfjellet til Lønsdal stasjon. Videreføringen av banen gjennom Saltdal og videre fram til Bodø kom til å gi betydelig effekt på sysselsettingen i bygda. Mange personer var også engasjert i veiarbeid både på utbedring av Riksvei 50 (dagens E6) og andre lokale prosjekter. På begynnelsen av 1960-tallet var jernbaneutbyggingen avsluttet. Ressursene for veiutbygging ble konsentrert på prosjektet med å bygge ut stamvegen mellom Fauske og Narvik.²⁴⁵ For Saltdal betydde dette tap av arbeidsplasser innenfor vei- og jernbanesektoren. Begrunnelsen for å starte arbeidet med generalplanleggingen var tanken om at planleggingen skulle gi ny sysselsetting som erstatning for de tapte arbeidsplassene.²⁴⁶

4.2.5 Generalplanstatus pr 1965

Behov og forventninger med hensyn til urbanisering, boligbygging, personbiler, biltrafikk og næringsutvikling er årsaker som peker seg ut som begrunnelse for lokale generalplantiltak i Nord-Norge før bygningsloven trådte i kraft. På bakgrunn av kilder knyttet til Bodin ser det ut som om den utløsende årsak til oppstarten her først og fremst må ses i sammenheng med behovet for nye boligtomter. Behov for helhetlig oversiktsplanlegging av nye byområder må også trekkes fram som forutsetning for Ranas del.

Trafikkplanlegging og økt bilbruk var derimot hovedargumentet som ble trukket fram av så vel planleggere som lokale aktører i forbindelse med behovet for oppstart av regionplanlegging for kommunene langs Saltfjorden. En annen sak var – og som jeg også vil peke på senere i avhandlingen – at eksisterende veisystem og trafikkplanlegging ble vektlagt som en av flere forutsetninger for utformingen av generalplanene.

²⁴⁴ Jf. for eks. Zachariassen (1998) og Carlsen og Bugjerde (1981).

²⁴⁵ Svanberg (1990): 368 ff. og 486

²⁴⁶ Fiskaa (2002): 115

Behov for nye arbeidsplasser peker seg også ut som oppstartsfaktor for lokal generalplanlegging. Det må ses i sammenheng med den økonomiske planleggingen og den statlige virkemiddelpolitikken i samtiden. I Saltdal hadde kommunen tiltro til at generalplanleggingen kunne innvirke på realiseringen av ny sysselsetting som erstatning for tapte arbeidsplasser.

I Rana peker selve kommunesammenslåingen seg ut som katalysator for generalplaninitiativet i 1962. Resultatet av ny kommunestruktur med større kommunale enheter ga nye muligheter for planlegging, spesielt for byene. Vel nok hadde det vært interkommunalt samarbeid og planlegging mellom kommuner på enkelte avgrensede områder tidligere (for eksempel vann, kloakk og elektrisitet), men de nye storkommunene åpnet for en helt annen praksis. Bodø by hadde for eksempel i 1965 ingen uregulerte områder som kunne avsettes til bolig- eller næringsformål.²⁴⁷ For Tromsø var kommunesammenslåingen i realiteten starten på utarbeidelse av den første helhetlige planen siden byplankonkurransen på 1920-tallet. Fylkesarkitekt Frode Sandvik karakteriserte sågar situasjonen som kritisk; manglende planlegging og samordning mellom de tidligere kommunene gjorde at man nå *sto med ryggen mot veggen*.²⁴⁸

Nå forelå en lov som påla kommunene å planlegge og styre framtida lokalt og regionalt innenfor nye geografiske rammer. Kombinert med framtidsoptimismen og styringsviljen lå dermed alt til rette for å starte opp den lovpålagte generalplanleggingen fra årsskiftet 1965/1966.

4.3 Oppstart

Med den ovennevnte velstands- og planoptimistiske konteksten skulle en vente at det lå et oppdemmet behov for å sette i gang med oversiktsplanlegging i kommunene. En nærmere studie av oppstartspunktet viser imidlertid at så ikke var tilfelle.

²⁴⁷ Bodin kommunes arkiv: *Notat vedk. møte i Bodin herredshus fredag 3.november 1961 med redegjørelse av boligdirektør Kielland og arkitekt Tor Skjånes om regionplan for Bodø-Saltendistriktet*. Uarbeidet av S.U. Johansen. I følge uttalelse av bygningssjef Leif Aune, Bodø kommune.

²⁴⁸ Tromsø 2.10.67. Fylkesarkitekt Frode Sandvik i et møte i Studentersamfunnet.

Utgangspunktet var ofte at de gamle, snevre bykommunene i løpet av etterkrigstiden i detalj hadde planlagt og regulert alle arealene innenfor sine gamle byområder. Dette gjaldt for eksempel for Bodø, Harstad og Tromsø. I ly av kommunesammenslåingene og kravet om generalplaner i kommunene oppsto de nye storkommunene med enorme arealer som skulle kartlegges og planlegges. Særlig for de ekspansive bykommunene som hadde opplevd enorm urbanisering i etterkrigstida, framsto de uregulerte, ubenyttede områdene i de nye storkommunene nærmest som hvite flekker på kartet: et "terra nullus".

Det tok tid før arbeidet kom skikkelig i gang. 1968 markerte gjennombruddet på landsbasis. I løpet av dette året hadde mer enn halvparten av landets kommuner startet opp generalplanleggingen. Innen utgangen av 1970 var det kun 100 kommuner i landet som ikke hadde satt i gang – et tall som var redusert til 7 i 1975. Ferdigstillingen tok også lang tid. Selv om nesten alle kommuner var kommet i gang i 1975, hadde kun 71 kommuner planene ferdig til kommunal behandling.²⁴⁹

Hva så med utviklingen for Nord-Norges del? Av de største byene ser det ut som Harstad kom først i gang med arbeidet, i 1967, mens Tromsø og Bodø startet opp i gjennombruddsåret 1968. Store kommuner som Alta og Narvik startet ikke sitt planarbeid før henholdsvis i 1972 og 1974. Det kan synes oppsiktsvekkende, men den sene oppstarten kan forklares ut fra rasjonelle begrunnelser. Alta ansatte egen utreder til generalplanarbeidet i 1972 etter at planleggingen tidligere hadde vært sentralisert til utbyggingsavdelingen hos Fylkesmannen i Finnmark.²⁵⁰ Oppstarten i Narvik må ses i sammenheng med kommunesammenslåingen med Ankenes i 1974. Gjennomgangen viser at gjennombruddet i Nord-Norge (Harstad, Tromsø og Bodø), omkring 1967/1968 korrelerer godt med landsgjennomsnittet.

Når det gjelder ferdigstilling, hadde ca. 20 % av kommunene i Nord-Norge (18 kommuner) i løpet av 1975 klart å legge fram et generalplanforslag til 1. gangs behandling i kommunestyret. Selv om andelen her var nesten dobbel så stor som for landet som helhet (12 %), må konklusjonen allikevel bli at andelen var lav. Etter 10 år med ny bygningslov hadde kun 1/5 noenlunde ferdige plandokumenter.

²⁴⁹ Agre, Askim og Stabell (1976): 16-17

²⁵⁰ Jf. Intervju med Kirsti Knudsen 6.5.2002, som nettopp kom til Alta fra Fylkesmannens kontor.

4.4 Ting tar tid

Spørsmålet man kan stille seg på bakgrunn av denne kartleggingen er hvorfor prosessen kom så sent i gang. Berodde dette på uvilje fra kommunene sin side, rett og slett på grunn av manglende behov eller kan det være andre årsaker til sendrektigheten? Det er spørsmålet som vil bli belyst i denne delen av kapitlet.

4.4.1 Mangel på kartverk

En åpenbar forutsetning for tregheten var den generelle mangelen av et økonomisk kartverk i Norge. Det fantes ikke noe ordentlig grunnlag å planlegge ut i fra.

”Vi sto nesten alene i Vest-Europa. Alle andre land hadde mer eller mindre et økonomisk kartverk,” oppsummerte direktør Kristian Gleditsch i Norges geografiske oppmåling (NGO) situasjonen omkring 1960. Kartlegging i Norge hadde primært vært et militært behov, noe selve organiseringen av kartverket avspeilet. Inntil 1948 var NGO underlagt forsvarsdepartementet. Behovet for økonomisk kartverk ble i utgangspunktet begrunnet ut fra landbrukssektorens behov, men i etterkrigstiden var det ”særlig de stadig mer påtrengende krav om planlegging i distrikter som ble urbanisert i til dels rivende fart og uten virkelig planlegging” som aktualiserte behovet. Teknologisk og økonomisk hadde flyfotogrammetrien gjennomgått en revolusjon siden oppstarten i 1936. Stortinget vedtok derfor i 1964 en landsplan for gjennomføringen av økonomisk kartverk. Man tenkte seg at prosjektet skulle vært fullført i løpet av 15 år. I mange områder av landet tok det lengre tid.²⁵¹ Mangelen på nødvendig kartmateriale virket derfor hemmende på oppstarten og framdriften av generalplanleggingen, noe som også bekreftes i samtidig kommunalt kildemateriale.²⁵²

4.4.2 Nye politiske prinsipper

En annen forklaring på sendrektigheten kan være at det i kommunene ikke var noe sterkt behov for oversiktsplanlegging. Pålegget kom utenfra. Statlige myndigheters ønske om et

²⁵¹ Sitatene er hentet fra Statens kartverk Nordland (Bodø 1994): *Kartkontoret 30 år*, s.4-5. Jf. i tillegg Aanrud (1998) og Paule (1997).

²⁵² Jf. Bodin kommunes arkiv: Brev fra arkitekt Tor Skjånes, datert 26.9.1961 hvor det anmodes om flyfotografering som kartgrunnlag i forbindelse med de første reguleringsoppdrag i kommunen, dessuten Tromsø kommune, bystyret, *Ordførerens årsberetning* for 1967 omtaler flyfotografering på Kvaløya, *Årsberetning fra ordføreren* 1968 omtaler flyfotografering på fastlandet og *Årsberetning fra ordføreren* 1969 omtaler flyfotografering for Tromsøya og Tromsdalen sentrum

helhetlig hierarkisk plansystem var verken ønsket eller forankret i kommunene. Mer sannsynlig er det imidlertid at noe av tregheten kan forklares med det klassiske utsagnet ”ting tar tid.” For kommunene var det et spørsmål hvordan en ny kommunal oppgave skulle organiseres politisk og administrativt.

Tromsø kommune er et godt eksempel i så måte. For å planlegge utviklingen av den nye storkommunen opprettet bystyret våren 1965 et eget byplanråd bestående av fem folkevalgte og fem ”sjølskrevne” medlemmer. At bystyret byttet om på formannskapetets innstilling ved at politimesteren ikke lenger ble regnet som selvskreven, men ble erstattet av bygartneren, var ikke det vesentlige i denne sammenhengen.²⁵³ Det oppsiktsvekkende var ordførerens refleksjon over at departementet ikke stadfestet opprettelsen av byplanrådet. I oktober 1965, nærpå et halvt år etter at den nye bygningsloven var vedtatt av stortinget; en og halv måned før ikrafttredelsen, hadde ikke landsdelens mest folkerike kommune oppfattet styringsprinsippet i den nye loven.²⁵⁴ Bygningsloven av 1965 brøt med tradisjonen i en rekke særlover om at ”sjølskrevne” fagpersoner hadde fast plass i kommunale utvalg og nemnder. I stedet innførte den et skille mellom politikk og forvaltning. Når det gjaldt bygningsråd og evt. underutvalg, skulle det velges av kommunestyret. De tidligere selvskrevne medlemmene fikk nå kun møterett. Med hensyn til selve generalplanutvalget var skillet mellom politikk og forvaltning ytterligere skjerpet. Her var det presisert at utvalget skulle bestå av personer valgt av og blant kommunestyrets medlemmer. Minimum ett av disse medlemmene skulle komme fra formannskapet.²⁵⁵

Tregheten i systemet illustreres ytterligere ved at generalplanutvalget i Tromsø ikke ble oppnevnt før i juni 1966.²⁵⁶ Når landsdelens største kommune, med sine administrative og juridiske ressurser, brukte mer enn ett år på å få generalplanutvalget på plass, må man regne med at implementering av den nye loven generelt tok lang tid.

Etter at planmyndighetene hadde konstituert seg, skulle selve planarbeidet settes i gang. Selve bygningsloven ga i knappe ordelag føringer på innholdet i generalplanleggingen; delområder som måtte planlegges var ”byggeområder, jord- eller skogbruksområder, naturområder,

²⁵³ Nordlys, 10.04.65, *Politimesteren ut. Bygartneren inn. Eget byplanråd oppnevnt i Tromsø.*

²⁵⁴ Nordlys, 21.10.65.

²⁵⁵ *Bygningsloven* av 18.juni 1965: § 10 og § 21. I *Lov om Bygningsvesenet* av 22.februar 1924 var det i § 13.1 bestemt at bygningsrådet skulle bestå av Politimesteren/lensmannen, helserådets ordfører, brannsjefen, bygningssjefen og reguleringssjefen, samt et likt antall valgte politikere.

²⁵⁶ Nordlys, 21.10.65.

trafikklinjer og andre kommunikasjonsanlegg, og (...) vann- og kloakkspørsmål (...). Den statlige målsettingen var å påskynde og få i gang planprosessene i kommunene. Utfyllende rettleidninger måtte på plass for å få fortgang i prosessen. Kommunal- og arbeidsdepartementet presenterte derfor i begynnelsen av desember 1965 nærmere forskrifter om utformingen av oversiktsplanleggingen. Det var for eksempel snakk om ensartet bruk av fargekoder i kart for å vise de forskjellige formål.²⁵⁷ Samme måned mottok også fylkesmennenes utbyggingsavdeling det som i samtiden ble kalt ”kokeboka”; et mer utfyllende skrift med samme formål som det nevnte rundskrivet. Instruksene til utbyggingsavdelingene var å følge opp kommunene slik at arbeidet kom i gang og at organisering og arbeidsprosess og de ferdige planene ble noenlunde ensartet. Videre refererte KAD i stikkordsform til ”en rekke synsmåter som er alminnelige anerkjente og som kan legges til grunn i nesten all oversiktsplanlegging som generell målsetting.”²⁵⁸ I tillegg til erfaringer fra konkret planarbeid i inn og utland, betydde dette at fagmiljøene innenfor forsknings- og undervisningssiden, samt offentlige planleggingsmiljøer la føringer på utformingen av generalplanene. Det skulle vise seg å bli omfangsrrike dokumenter av dette.

4.4.3 Manglende administrativ kapasitet

Fra statens side lå det altså en rekke forventninger til det arbeidet som skulle gjøres. Å få de nødvendige politiske utvalg på plass og i funksjon tok som vist overfor, lang tid. Det neste spørsmålet for kommunene var hvem som skulle utføre selve arbeidet. Den administrative situasjonen i kommune-Norge, særlig blant herredskommunene, var preget av små administrasjoner, der administrativt arbeid innenfor en rekke sektorer i praksis ble ivaretatt av den politisk valgte lederen i nemnder og utvalg.²⁵⁹ Få kommuner hadde erfaringer fra planarbeid, kompetansen og kapasiteten var begrenset. Mange sto i tillegg overfor store omorganiseringsoppgaver som følge av kommunesammenslåingene, og det trakk på den administrative ressursen. Det kom derfor til ”et utstrakt engasjement av fagfolk fra den private sektor”, som en av de mest sentrale aktørene, arkitekt Tor Skjånes i ettertid har uttrykt det.²⁶⁰ Sammen med Per Andersson (f.1921) startet han i 1961 firmaet *Andersson og Skjånes* (senere *Asplan / Asplan Viak AS*) som ble en av de mest sentrale aktørene i utarbeidelse av

²⁵⁷ KAD: *Midlertidige forskrifter til Kap. III om oversiktsplaner i bygningsloven av 18. juni 1965.*

²⁵⁸ KAD (1965): *Generalplan/regionplan for små og mellomstore steder* i henhold til Whøni (1986): 58-59.

²⁵⁹ Tjelmeland (1994): 357

²⁶⁰ Tor Skjånes (1999): 82

generalplaner.²⁶¹ Asplan opprettet i 1967 et eget regionkontor i Bodø som var i virksomhet fram til 1987. Basis for opprettelsen var oppdragene i Bodin, men hovedoppgavene ble etter hvert knyttet til regionplanlegging og oppdrag for enkeltkommuner i forbindelse med generalplanlegging i regionene Salten og Lofoten.²⁶² En rekke andre eksterne aktører var involvert, blant annet arkitekt Nic Stabell (f.1920) som på landsbasis deltok i planarbeid for ca. 40 kommuner og regioner.²⁶³ De nevnte herrene var dessuten særlig viktige premissgivere i forbindelse med planleggingen ved å inneha sentrale posisjoner innenfor undervisning og forskning i Norge.²⁶⁴ Arkitektene inntok altså den viktigste stillingen i oppstartsfasen av den kommunale generalplanleggingen.

Dette avspeiler også utviklingen i den nordlige landsdelen. Også her var det tydelig at kommunene manglet saksbehandlerkapasitet. Reguleringsjefen eller kommuneingeniøren kunne nok oppnevnes til sekretær for generalplanutvalget, men selve utredningskompetanse måtte kjøpes inn utenfra. I tillegg var det forskjeller innad i regionen. I Finnmark hadde Fylkesmannens utbyggingsavdeling i første omgang direkte ansvar for enkelte kommuners planlegging.²⁶⁵ Frittstående eksterne arkitekter var imidlertid forholdsvis tidlig involvert i virksomheten.²⁶⁶ I Troms og Nordland synes det derimot som om regelen var at kommunene på egen hånd engasjerte eksterne firma i startfasen. Nic Stabell hadde således hovedansvaret for generalplanarbeidet i Saltdal og Ibestad, *Andersson og Skjånes* i Vågan kommune mens *Fjellanger A/S* ledet planarbeidet i Vefsn, Andøy og Sortland kommune. Generalplanarbeidet ble gjerne organisert som et eget prosjekt i form av samarbeid mellom en ”hovedentreprenør” og flere ”underentreprenører” som leverte delarbeider. Generalplanarbeidet for Harstad

²⁶¹ I følge Store Norske Leksikon har Per Andersson utført planarbeider for 70 kommuner.

²⁶² Asplan A/S (1987): 55

²⁶³ Fiskaa (2002): 5

²⁶⁴ Bl.a. var Per Andersson styreformann i Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR) fra 1963-1970. Tor Skjånes har undervist i kurs innenfor planlegging ved NTH og Nic. Stabell var parallelt med utøvende praksis tilsatt ved Institutt for by- og regionplanlegging, NTH, fra 1956-1990. Andre sentrale aktører i denne sammenheng var bl.a. arkitekt Bjarne Louis Mohr (1901-86), professor og leder ved Institutt for by- og regionplanlegging, NTH fra 1956-), Erik Langdalen (1925-1993), felles praksis med Nic Stabell fra 1960 til 1965, dosent i arealplanlegging ved Norges landbrukshøgskole 1968, professor 1975-91. I tillegg kan nevnes Erik Lorange, Professor i planfag ved Arkitektthøgskolen i Oslo 1971-86. Før ansettelsen av Lorange ble planfaget betjent ved enkeltstående kurs ved AiO, Preben Krag (jf. Mo i Rana planen fra 1947) var for eksempel timelærer siste del av 1960-tallet.

²⁶⁵ Intervju med arkitekt Kirsten Knudsen som var ansatt som planlegger her, før hun ble engasjert av Alta kommune med ansvaret for å lage kommunens generalplan. For Finnmarks del fant jeg dessuten andre eksempler på interkommunale organ med ansvar for utarbeiding av kommunale generalplaner. Sekretæransvaret for Hammerfest kommunes generalplan lå hos Regionplankontoret for Hammerfestregionen.

²⁶⁶ Trond Dancke, fylkesreguleringsarkitekt i Akershus (1965-1983), tidligere ansatt i Finnmark fylkeskommune, var engasjert for å utarbeide Vardøs generalplan i perioden 1968-1970. Dancke laget senere også generalplan for Båtsfjord kommune.

kommune er illustrerende i så måte. Harstad var den første store kommunen i Nord-Norge som kom i gang med planleggingsarbeidet. Firmaet *Generalplankonsulentene for Harstad* – et eget ekspertteam ved NTH bestående av en rekke arkitekter (blant annet Nic Stabell, samt senere professor ved Institutt for by- og regionplanlegging ved NTH, Bjørn Røe) – ledet og koordinerte arbeidet. Andre utenbys firma og eksperter sto for utredninger om demografi-, nærings-, trafikk- og vannforsyningsforhold.

Hovedentreprenøren opprettholdt dessuten kontakt med offentlige etater på høyere nivå. Her var særlig to aktører sentrale. For det første fylkenes utbyggingsavdelinger som fra statens side skulle drive fram og kontrollere virksomheten i den enkelte kommune. Vegkontorene i fylkene var også meget viktig i forhold til trafikkplanleggingen i perioden.

Den første store kommunen i nord som brøt med den etablerte praksisen om å sette bort generalplanarbeidet til utenbys firma, var Bodø kommune. Her bygde man på Bodin herreds tidligere erfaringer fra samarbeidet med *Andersson & Skjånes*. Erfaringene var delte. Vel nok var firmaet på det faglige plan ledende i landet, men den manglende nærheten til planområdet var et sterkt handikap. I en avisreportasje het det:

*Hvem skal utarbeide generalplanen for Bodø? I Bodin har et arkitektfirma utført jobben, og for de innvidde er det så visst ingen hemmelighet at det hele har tatt mye mer tid enn forutsatt. For å sette det på spissen må en kunne spørre om en konsulent eller to som kommer opp fra Oslo noen timer er helt kvalifisert til å bestemme utvikling for så mange mennesker for årtier framover.*²⁶⁷

Konklusjonen blant både politikerne og administrasjonen ble at generalplanleggingen skulle utføres av egne ansatte, med en uttalt målsetting om å bygge opp egen kompetanse på området.²⁶⁸

Fra 1968, da arbeidet startet opp i Bodø, var det en tendens til at kommunene selv tok hovedansvar for generalplanleggingen. En viktig årsak i denne sammenheng var bedre tilgang på kandidater med plankompetanse, både fra NTH og NLH, økte utover i perioden.

²⁶⁷ NF 12.4.67

²⁶⁸ I følge intervju med Kåre Johannessen 18.11.99 og samtale med Ivar Helness 30.5.03

Bygningsloven skapte et marked som gjorde at studenter på både byggfag og landmåling spesialiserte seg innenfor by- og regionplanlegging. Arkitektene var etter hvert ikke enerådende på feltet.

4.5 Lokale planambisjoner

Da generalplanlegginga endelig kom i gang, bar den gjennomgående preg av en lokal planleggingsoptimisme.

I Tromsø ble arbeidsopplegget for generalplanleggingsprosessen drøftet i formannskapet tidlig på høsten 1968. Rådmannen hadde innstilt på å sette arbeidet ut til et lokalt arkitektkontor, men formannskapet var uenig. I stedet ville formannskapet overlate det praktiske arbeidet til den nytilsatte regulerings sjefen i kommunen.²⁶⁹ Vedtaket var i strid med politikken både i reguleringsrådet og generalplanutvalget, som mente reguleringssetaten allerede hadde for mange uløste oppgaver.²⁷⁰

Det gjorde ikke saken enklere at regulerings sjefen (den gang de facto byplansjef), generalplanutvalgets nærmeste kommunale saksbehandler, var enig med formannskapet og etter hvert uttrykte at hun ikke ønsket å samarbeide med generalplanutvalget.²⁷¹ På sikt vant generalplanutvalgets syn fram, arbeidsoppgavene skulle løses eksternt. I mars 1968 presenterte cand.mag. Svein Arne Jessen fra Transportøkonomisk institutt (TØI), PERT-planen, et detaljert arbeidsopplegg for utarbeidingen av Tromsøs generalplan.²⁷²

Planprosessen, ressurs- og tidsbruken, var nitid beregnet til 312 enkeltjobber som skulle utføres i løpet av et samlet tidsrom på 2 ½ år og for en kostnad på 1,6 millioner kr. Et beløp som tilsvarer nesten 12 millioner kr i 2005. Arbeidet skulle gjennomføres av eksperter fra NIBR og TØI med det lokale arkitektfirmaet Harry Gangvik som sekretariat. Ordfører Kåre Nordgård ga til kjenne glede over at man var nådd til starten på arbeidet, han likte opplegget, ”det var driv over det”, som det het i avisa Tromsøs referat fra bystyredebatten. Varaordfører Einar Skagen var også positiv, endelig skulle byen få en generalplan og den skulle vare i 40-

²⁶⁹ Nordlys, 1.juli 1967. I følge ordførerens årsberetning for 1967, tatt inn i protokoll med bystyrets forhandlinger (Tromsø kommunes arkiv), tiltrådte den nye regulerings sjefen i kommunen 29.5.1967. Engasjementet ble kort. Hun sluttet allerede 30.11.1967.

²⁷⁰ Tromsø bystyres møte 24.8.67, K-sak 80/67 *Søknad om fritakelse for vervet dom formann i hhv. generalplanutvalget og reguleringsrådet (Arne S. Hansen og Gunnar Moldnæs)*

²⁷¹ Hansen (1973): 16

²⁷² Jessen (1968) samt Nordlys, 23.3.1968 og Tromsø, 23.3.1968.

50 år. Kjell Larsen (V) uttalte seg derimot skeptisk til pengebruken og lurte på om man måtte ha slike nøye basisgrunnlag. Planen kunne fort bli foreldet. Han ble imidlertid imøtegått av generalplanutvalgets leder Arne S Hansen som hevdet at kostnaden ikke var avskrekkende sett i sammenheng med kommende statlige investeringer på 3-400 millioner og kommunale på 100 millioner.²⁷³ ”Ved en langtidsvurdering som en generalplan kan gi mulighet for, vil vi kunne spare inn 1,6 millioner kroner mange ganger”, føyde han, i følge avisa Nordlys, til da bystyret vedtok opplegget ved sankthanstider 1968. Avisen slo opp saken under overskriften: ”Generalplanen i Tromsø er et besparende tiltak”.²⁷⁴

Sammenlignet med Tromsø var man mer beskjeden i Bodø. Her regnet administrasjonen og bystyret på å benytte ikke mer enn en kvart million kroner til utarbeidelsen av planen. Med utgifter til eksisterende materiale (tidligere planarbeid i landkommunen) som kunne benyttes i planleggingen, ville man i følge rådmann Eliassen maksimalt bruke kr 400 000 på opplegget.²⁷⁵ Tross økonomiske forskjeller kommunene imellom var dimensjonene på utredningsarbeidet generelt omfattende. Tromsøs første planutkast endte opp i tre store hefter i 1971. Harstads plan som ble framlagt til politisk behandling i forkant av Tromsø-planen, var også svært omfattende. Slik også den første Bodø-planen: I oktober 1973 forelå det første trykte forslaget til generalplan i form av tre store arbeidshefter.

Unntak fantes. I Nord-Norge er generalplanen for Vardø et slikt eksempel. Trond Dancke, tidligere BSR-ansatt, leder for fylkets gjenreisningsnemnd og fylkesarkitekt i Finnmark, utarbeidet denne meget nøkterne og knappe planen på kun 42 sider som forelå allerede i 1970.²⁷⁶ Planen var blottet for store visjoner, noe som har sin naturlige årsak i Vardøs preg av stagnasjon i etterkrigstiden. Da planene ble framlagt i 1970 var det kun tre år kommunen ikke hadde opplevd nettoutflytting i løpet av de siste 20 årene.²⁷⁷ Dancke påpekte byens avhengighet til fiskerisektoren og eventuelle utviklingsmuligheter var knyttet til fiskeriene og fiskeindustrien. I den grad man kan spore tegn til optimisme, var det knyttet til en arealplan som viste hvordan Svartnes-området på kommunens fastlandsside skulle utbygges. I følge fylkesmann Anders Aune peker planens form og innhold tilbake på opphavsmannen.

²⁷³ Tromsø, 23.3.1968.

²⁷⁴ Nordlys, 24.6.1968.

²⁷⁵ Bodø bystyre, K-sak 1/69, generalplanarbeidet – arbeidsprogram.

²⁷⁶ Dancke (1970).

²⁷⁷ SSB: Befolkningsendringer i kommunene 1951-2007

”Fylkesutvalget holdt på å hoppe i taket av glede og begeistring. Tenk så enkelt og kortfattet kunne det lages (...) både før og senere fikk vi oss presentert bindsterke verk, et hav av ord, til liten nytte, fordi nesten ingen har orket å lese disse voluminøse kommunale draumkvadene.” Danckes karakteristiske stil var: ”Knapp i formen, men konsis og uhyre effektiv.”²⁷⁸

Om ikke kostnaden og arbeidsomfanget var like omfattende alle steder, illustrerer det ovennevnte godt troen på planlegging i samtida. Samtidige plandokument var imidlertid voluminøse og svært omfattende, ofte bestående av flere hefter på til sammen flere hundre sider. Her inngikk et vell av registreringer, drøftinger og vurderinger. Loven og departementets retningslinjer var styrende, men samtidig er det etter min mening tre forhold som innvirker på de første generalplanutkastenes dimensjoner: For det første betydde planleggenes faglige tradisjoner og styringsambisjoner detaljrike og omfattende kartlegginger og vurderinger som gjorde at planene este ut. Arbeidsopplegget for Tromsøs planlegging er et godt eksempel i så måte. For det andre virket ikke den utstrakte bruken av eksterne konsulenter til å begrense arbeidsomfanget. Omfattende arbeidsoppdrag betydde store inntekter til private konsulentfirma. Til sist må det igjen framheves at helhetlig oversiktsplanlegging i kommunene var noe nytt. Det fantes ikke grunnlagsarbeid å bygge på, omfattende nybrottsarbeid var nødvendig før enkeltdelel kunne sammenstilles til en helhetlig generalplan.

4.6 Oppsummering

Etterkrigstidas Norge fram mot 1965 kan karakteriseres med begreper som generell optimisme og fremtidstro. Arbeiderpartiet gikk til valg med slagord som *Vi bygger landet* og *Vekst og velstand* og ledet an med en politikk som var preget av høye styringsambisjoner og sterk offentlig styring, i Nord-Norge konkretisert ved for eksempel områdeplanleggingen og NNP. For folks flest ble denne utvikling båret fram ved kontinuerlig økonomisk vekst kombinert med utbygging av et allment velferdstilbud.

²⁷⁸ Fylkemann Anders Aune i forordet til Dancke (1986)

Den generelle veksten og velferdsoptimismen skapte også grobunn for en planleggingsoptimisme i samtida, som etter hvert kom til uttrykk ved start av oversiktsplanlegging på kommunalt nivå. I Nord-Norge fant jeg tre eksempler på slik planlegging innen 1965. Det generelle behovet for å starte opp oversiktsplanlegging på lokalt nivå framkommer ved gjennomgang av kildematerialet for de nevnte tre planene.

For det første var det er det behovet for boligplanlegging som en følge av urbanisering. Dernest var det et ønske om rasjonell trafikkplanlegging som følge av økt biltrafikk, ikke minst etter opphevelsen av rasjoneringen på privatbiler i 1960. I debatten mellom politikere og planleggere nevnes særlig behovet for å skjerme trafikkavviklingen mot uønskede konsekvenser av ikke planlagte avkjørsler. Dessuten var behovet for ny sysselsetting en viktig faktor og begrunnelse for lokal oversiktsplanlegging. Kommunesammenslåinger var også både en forutsetning og en drivkraft for generalplanlegging. Det var dermed forskjellige behov og stor variasjonsbredde i argumentasjon for å starte generalplanlegging før planleggingspåbudet kom i 1965.

Planarbeidet for Saltdal var det eneste som direkte ble videreført og avsluttet som en del av generalplanprosessen etter den nye bygningsloven. Jeg regner allikevel med – og kan se av resultatet for Bodøs vedkommende (jf. kapittel 5) – at noe av idégrunnlaget og kompetansen i prosjektene for Rana og Bodin ble videreført i det senere generalplanarbeidet. Planene for Bodin og Rana var egentlig planer for byutviklingsområdene, altså ikke generalplaner som omfattet hele de nye storkommunene. Arbeidet i Bodin var dessuten et selvstendig arbeid som ikke innbefattet Bodø by verken på politisk eller administrativt nivå. Bodinplanen var utarbeidet av eksterne konsulenter, men ansvarshavende for reguleringssaker i Bodin, bygningssjef Ivar Helness, må ha vært involvert i planarbeidet. Til tross for at han fikk saksbehandler- og sekretæransvar for generalplanutvalget i Bodø, ble ikke det tidligere arbeidet i Bodin nevnt med et ord ved opprettelsen av generalplanutvalg i storkommunen våren 1968.²⁷⁹

Da den nye bygningsloven kom, lå det i tråd med den generelle vekst- og styringsoptimismen i samtida godt til rette for oppstart av generalplanlegging. Nyetablerte storkommuner med store ekspansjonsområder som trengte å planlegges, peker også i en slik retning. Oppstart av

²⁷⁹ Boks: Bodø kommunestyre 1968-1970, K-sak 76/68 i møte 26.3.68. Startpunktet for Bodø er rapportert til 1968. Arbeidet fra Bodin omtales heller ikke i storkommunens endelige generalplanutkast da det forelå i 1973. Arge, Askim og Stabell (1976): viser heller ikke til det tidligere arbeidet i Bodin.

generalplanleggingen i landsdelen – som i landet som helhet – lot vente på seg. Det kan bety at behovet for langsiktig og helhetlig oversiktsplanlegging var svakt, spesielt sett i sammenheng med det lave antallet igangsatte generalplantiltak før planpåbudet kom. Den trege starten med generalplanlegging i noe omfang støtter opp om et slikt syn. Det kan derfor være lett å konkludere med at det først og fremst var den nye bygningslovens krav som var utløsende faktor for den gryende kommunale generalplanlegging i landsdelen og landet for øvrig. Generalplanlegging ble sett på som et tvangstiltak som måtte følges opp på grunn av loven.

Det finnes imidlertid ikke kildebelegg som kan begrunne at kommunene mente slik planlegging var unødvendig. Det er ikke uventet sett i sammenheng med samfunnsutviklingen og framtidsoptimismen i samtida. Andre faktorer spilte inn: Forutsetningene for planlegging var begrenset på grunn av manglende økonomisk kartverk. Dessuten tok det tid å iverksette planleggingen fordi kommunene trengte tid for å tilpasse seg bygningslovens nye krav til sammensetting av planutvalg. Til sist ble prosessen hemmet av manglende administrativ og faglig kapasitet til å sette i gang og gjennomføre planleggingen. Kommunene hadde i utgangspunktet ikke slik ekspertise, og oppgavene ble derfor utført av private konsulentfirma som på langt nær kunne dekke det totale behovet. Økt etterspørsel av fagfolk gjorde at flere studerte planfag.

Ved gjennombruddet omkring 1968 kom også kommunenes planambisjoner til syne. De nordnorske byene uttrykte stor optimisme og forventning til planleggingen og stilte derfor omfattende, til dels betydelige økonomiske ressurser til rådighet for en ny type planlegging de hadde store forventninger til. Igjen varierte innsatsmidlene, og særlig Tromsø var villig til å satse store midler på utarbeidelsen av en generalplan. Byens politikere så satsingen i sammenheng med behovet for planlegging av universitetsbyggingen i byen, kombinert med store forventninger til en generalplan utarbeidet av noen av landets fremste fagfolk på området, eksperter fra NIBR og TØI. Den økonomiske satsingen og arbeidsopplegget er et godt eksempel på den sterke tiltroen til planlegging og til ekspertene som skulle utarbeide disse planene.

Generalplanvisjonene i Bodø var også omfattende, men her var man mer beskjeden i pengebruken. Strategien for planarbeidet var også annerledes. Politikerne trakk vekslers på

tidligere samarbeid med eksterne konsulentfirma om generalplantiltak, og på bakgrunn av erfaringene valgte derfor kommunen bevisst å bygge opp planfaglig kompetanse ved å legge arbeidet til egne ansatte i egen organisasjon. Etter hvert var dette en framgangsmåte som flere og flere kommuner foretrakk.

Gjennomgangen viser at sen oppstart av generalplanleggingen ikke bygde på motstand fra kommunene. Forskjellige faktorer, som varierte fra et sted til et annet, virket hemmende på prosessen. I en tidsånd preget av velferds- og planleggingsoptimisme startet derfor generalplanlegginga i Nord-Norge opp i 1968 mer enn to år etter at den nye bygningsloven tok til å virke.

5 Generalplanene blir til

I forrige kapittel så vi hvordan generalplanleggingens egentlige startpunkt hovedsakelig kan settes til 1968 selv om bygningsloven allerede trådte i kraft fra nyttår 1966. Fra omtrent samme tidspunkt tok også kommunene opp andre former for langsiktig planlegging. Det kunne være i form av sektorplaner, avgrensede områdeplaner og økonomiske plandokument. I enkelte tilfeller forelå for eksempel egne langsiktige sektorplaner som enten inngikk direkte i generalplanene, eller ble brukt som grunnlagsmateriale og bearbeidet for det endelige generalplandokumentet. I andre tilfeller måtte planleggerne utarbeide slike plandokument.²⁸⁰ Kommunenes samtidige boligbyggingsprogram, trafikkplaner, helseplaner etc. var eksempel på slike sektorplaner. Enkelte av disse avgrensede planleggingstypene vil det bli gjort rede for i egne kapitler senere i avhandlingen. I den forbindelse vil koblingen til generalplanleggingen også bli drøftet.

Generalplanleggingens formelle endepunkt var generalplanvedtekter med tilhørende plankart der arealutnyttelsen var beskrevet etter formål ved hjelp av standardiserte fargekoder. Vedtektene skulle godkjennes av departementet. Det juridiske fundamentet for planene var således egentlig en slags utvidet storslått "soneplan": I hvilke områder kunne boliger bygges, hvilke områder var avsatt til offentlige formål, hvor skulle de forskjellige deler av næringslivet holde til, hva var landbruksområder og hva var friluft- og naturområder. Slike forhold ble fastsatt og avklart i vedtektene og generalplankartet. Den totale generalplanen med alle mulige kart og dokumenter var imidlertid noe mye mer.

Til grunn for planene lå det omfattende registreringer og analyser som styrte valg av visjoner og strategier for politikernes ønsker og forestillinger om framtiden. Selve plandokumentenes innhold kan deles inn i følgende tre kategorier: For det første drøftinger og valg av (1) kommunens helhetlige prognoser, målsettinger og framtidige utviklingstrekk, for det andre (2) forskjellige sektorplaner og til sist (3) en økonomisk del som skulle redegjøre for kommunens utgifter og investeringer i generalplanperioden. I denne avhandlingen er det dette materialet som er viktigst, og ikke de formelle generalplanvedtektene. Punkt (2) og (3) vil jeg, som

²⁸⁰ Jf. Intervju med Kirsti Knudsen 6.5.2002, med hensvining til grunnlagsdokumenter som hun hadde utarbeidet, for eksempel: *Generalplan Alta kommune. Helseplan. Bilag til kap.8.0* eller *Generalplan Alta kommune. Kommunal økonomi. Bilag til kap.16.0*

nevnt ovenfor, behandle særskilt. I sentrum for drøftingen i dette kapitlet står dermed primært spørsmål knyttet til pkt (1), å belyse forutsetningene for og prosessen med å utvikle de helhetlige aspektene ved generalplanleggingen.

Generalplanleggingen startet opp i en generell vekstperiode med vekstambisjoner som også avspeilet seg i selve planene. Som det framgikk i forrige kapittel, var det av alle de nordnorske byene jeg har studert, kun en (Vardø), der generelle vekstvisjoner ikke kom til uttrykk i generalplandokumentene. Hovedproblemstillingen i dette kapitlet er å belyse selve generalplanprosessen fra planarbeidet startet til det endelige forslaget til generalplan ble lagt fram for bystyret til behandling. For å forklare hvilke helhetlige grep aktørene valgte i denne prosessen, har jeg valgt å avgrense drøftingen til følgende forhold:

- A. Hva var planenes vekstforutsetninger? Her belyser jeg de grunnleggende prognosene som ble benyttet i generalplanleggingen og gjennomgår forskjellige argumenter lokale aktører benyttet for å fastsette disse framtidsberegningene. Problemstillingen er å drøfte og analysere hva som lå til grunn for disse prognosene, og om prognosene endret seg over tid – eventuelt hvordan og hvorfor.
- B. For det andre ønsker jeg å analysere hvordan aktørene mente veksten skulle kanaliseres i planene.

Som ellers i avhandlingen er målsettingen å undersøke utviklingen over tid i forhold til både de strukturelle, politiske/ideologiske og planleggingsteoretiske aspekter.

Innledningsvis redegjør jeg imidlertid kort for enkelte viktige faktorer ved samfunnsutviklingen i Norge som virket inn på kommunenes situasjon generelt, og på den kommunale planleggingen spesielt.

I gjennomgangen legger jeg vekt på å bruke empiri fra flere byer enn Tromsø og Bodø. I den siste delen, som omhandler kanaliseringen av byveksten, eksemplifiserer jeg planprosessen ved en lengre gjennomgang av utviklingen i Bodø. Gjennomgangen av forholdene i Bodø benyttes så i en mer omfattende sammenligning for å vise kontrasten og sammenholde prosessen i Bodø med utviklingen i andre byer. Utarbeidelsen av generalplanen for Bodø

framstår som en god illustrasjon av planprosessen av flere grunner. Framstillingen bygger på intervju med flere samtidige aktører, og ikke minst er prosessen i Bodø interessant fordi den innbefatter en tidlig periode der planarbeidet ble utført av eksterne konsulenter, og en senere periode der egen plankompetanse sto for saksbehandlingen.

Den periodiske avslutningen for kapitlet er satt til 1978. Begrunnelsen for dette tidskillet er det redegjort mer utførlig for i innledningen. Oppsummert bygger denne avgrensningen på to forhold: For det første studier av kildematerialet som tilsier at perioden fra 1965 til 1968 kan kategoriseres som generalplanleggingens periode, og for det andre et skifte i økonomisk politikk på nasjonalt nivå ved motkonjunkturpolitikens fall i 1978.

5.1 Generalplanleggingens kontekst

1972 markerer et skille med hensyn til organiseringen av planlegging på nasjonalt nivå. Kommunal oversiktsplanlegging var underlagt KAD som også hadde ansvaret for annen planlegging som for eksempel boligplanlegging, landsdelsplanlegging og virkemiddelordninger tilknyttet distriktsutbygging. I 1972 ble imidlertid all overordnet planlegging som hadde et innslag av fysisk planlegging, overført til det nyopprettede Miljøverndepartementet (MD). Opprettelsen av MD markerte samtidig at 1970-tallet på mange måter representerte en ny politikk på mange områder. Perioden var preget av at en rekke nye bevegelser gjorde sitt inntog på den politiske arenaen. Noen av dem fikk varige følger for den politiske dagsorden, som for eksempel kvinne- og miljøbevegelsen. En viktig begivenhet i perioden var folkeavstemmingen om norsk medlemskap i EF i 1972 som ved sin opprivende konflikt og betydning i samfunnsdebatten kan karakteriseres som et politisk jordskjelv.

Desentralisering var et viktig politisk prinsipp som ble sterkt aktualisert i den politiske debatten på 1970-tallet. Selv om desentralisering ikke var noe nytt i den politiske debatten, var slutten av 1960-tallet og ikke minst 1970-åra tiden da temaet virkelig kom opp på den politiske dagsorden. Staten desentraliserte forvaltningsoppgaver, og prosessen kulminerte på mange måter med innføringen av direkte skatt til fylkeskommunen, samt direkte valg til fylkestinget og opprettelsen av et eget fylkeskommunalt forvaltningsnivå på midten av 1970-

tallet.²⁸¹ Statsviterne Francisco Kjellberg og Tore Hansen har beskrevet denne endringsprosessen i sin bok *Det kommunale hamskiftet*. Tittelen kan symbolisere den omveltning som skjedde med offentlig forvaltning. Berge Furre trekker spesielt fram Brattelis andre regjeringsperiode (1973-76) som en periode da mange store og viktige saker ble presentert for Stortinget. I den forbindelse gir han sin tilslutning til Reiulf Steens utsagn om at dette var “en av de viktigste reformperiodene i norsk historie”.²⁸²

For kommunene betydde desentraliseringen og oppbyggingen av nye tilbud, økt utbygging og ansvar for en større del av velferdstilbudet. Det ga også økt sysselsetting. Mange av de nye arbeidsplassene kom i tradisjonelle kvinneyrker i helse- og sosialsektoren. I perioden 1970 til 1981 kom om lag 200 000 kvinner inn på arbeidsmarkedet, og andelen av kvinner med inntektsgivende arbeid økte fra 38 til 57 %.²⁸³

Alle de ovennevnte faktorene påvirket den kommunale planleggingen både i omfang og innhold.

5.2 Generalplanenes prognoser

I tråd med de rådende planambisjonene regnet de fleste kommunene med framtidig befolkningsvekst, noe som kom til uttrykk i generalplanarbeidet. De fleste generalplanene hadde visjoner der hovedutfordringen i utgangspunktet var å beregne vekstraten og argumentere for anslaget.

Å oppfylle prognoser i samfunnsplanleggingen kan være vanskelig. Men det var særdeles viktig å framskrive befolkningsutviklingen så realistisk som mulig i generalplanene av hensyn til framtidig budsjettering og ressursforvaltning. Veksthypotesen var grunnlaget for tilrettelegging og planlegging av framtidig sysselsetting, boligbygging, kommunal service og annen infrastruktur samt arealdisponering. Samtidig måtte ikke vekstraten legges for lavt da dette kunne føre til underdimensjonerte utbyggingsprogram. For lav prognostisering skulle imidlertid vise seg å ikke bli noe problem.

²⁸¹ Furre (1993): 316-317

²⁸² Furre (1993): 405

²⁸³ Furre (1993): 413

Grunnlaget for prognosene bygde stort sett på tekniske beregninger der erfaringstall fra fortiden ble benyttet til å framskrive utviklingen. Det vanligste metoden var å benytte demografiske erfaringstall fra SSB og framskrive forskjellige alternativer for befolkningsutviklingen. Den valgte utviklingstrenden ble så lagt til grunn for planleggingen for øvrig. I tillegg til slike statistiske beregninger spilte eksterne politiske plandokument og føringer inn på prognostiseringen. I generalplanprosessen påvirket naturligvis begge faktorene gjensidig hverandre ved at de var samtidige. I framstillingen under vil de analytisk bli behandlet hver for seg.

5.2.1 Overordnede plandokument

I bygningsloven var generalplanen plassert nederst i et planhierarki med regionplan og landsdelsplan som overordnede plannivå. Bortsett fra bestemmelsene i generalplanvedtektene (med tilhørende plankart) var planen veiledende. Etter bygningsloven skulle imidlertid generalplanleggingen eksplisitt ses i sammenheng med regionplanleggingen. Utarbeidelsen av regionplanene som innbefattet flere kommuner, var ofte forsinket i forhold til generalplanleggingen. Kommunene i Nordland kunne allikevel forholde seg til og tilpasse sitt arbeid til føringer og uttalelser fra politisk oppnevnte regionråd som i henhold til bygningsloven lenge hadde vært i arbeid. Troms og Finnmark var derimot ikke inndelt i regioner på begynnelsen av 1970-tallet.²⁸⁴ Regionplanenes innvirkning var derfor svakere enn forutsatt i bygningsloven.

Derimot ble politiske føringer fra Landsdelskomiteen for Nord-Norge viktige overordnede signaler i generalplansammenheng. Landsdelskomiteen for Nord-Norge, ledet av daværende underdirektør i DUF, Leif Aune, ble oppnevnt i 1969. Komiteen besto blant annet av fylkesmenn og fylkesordførere fra de tre fylkene samt næringslivsrepresentanter. Spesielt Tromsø var godt representert med politikere. Ordfører og senere rådmann Kåre Nordgård og bystyremedlem Anna Jaklin var med i komiteen. I juli 1972 forelå Landsdelskomiteens forslag til plan for utvikling av landsdelen.²⁸⁵

²⁸⁴ I følge *NOU 1972: 33. Om landsdelsplanen for Nord-Norge*, s. 3 var ikke Troms og Finnmark inndelt i regioner slik bygningsloven forutsatte pr. 5.juli 1972. Bodø er eksempel på en Nordlandskommune som kommuniserte med regionrådet jf. Bodø kommune: *Forslag til generalplan (1973)*, s.4

²⁸⁵ *NOU 1972: 33. Om landsdelsplanen for Nord-Norge*

Komiteen definerte sitt mandat til ”å utarbeide en plan, som (...) vil bidra til å sikre fremtidig bosetting i samtlige regioner i landsdelen (...).”²⁸⁶ Virkemiddelet var vekst og stimulans i basisområder og levende lokalsamfunn, det som i ettertid er blitt betegnet som ”desentralisert konsentrasjon”.²⁸⁷ Det skulle demme opp mot fraflytting fra landsdelen. Kommuner med det landsdelskomiteen definerte som basissenter (tettsted med mer enn 1000 innbyggere), innarbeidet komiteens målsetting som retningsgivende for sine planer. I Tromsø henviste man til Landsdelskomiteens ”forutsetning” om Tromsø som det største sentrum i Nord-Norge og begrunnet dette med universitetsutbyggingen.²⁸⁸ I Bodø benyttet man seg av komiteens egen begrunnelse om at det ikke ville være riktig distriktspolitikk å dempe befolkningsutviklingen i landsdelens sentre. Bodø måtte derfor etableres som et av to landsdelssentre for å demme opp for utflyttingen fra landsdelen.²⁸⁹

Grunnlaget, beskrivelsen, målsettingen og virkemidlene i Landsdelskomiteens utredning kom umiddelbart under kritikk fra toneangivende samfunnsvitenskapelige miljøer ved Universitetet i Tromsø.²⁹⁰ I landsdelens to største byer fikk denne opposisjonen ikke noen innvirkning på generalplanutformingen. Da planene lå ferdig til politisk behandling, var komiteens formuleringer nettopp benyttet av både Bodø og Tromsø som argumentasjon og begrunnelse for å definere sin regionale posisjon i landsdelen og som forutsetning for vekstambisjonene.

5.2.2 Utarbeidelse av prognosene

Det ble ekspertenes, dvs. planleggernes oppgave å utarbeide selve vekstprognosene. Som nevnt over foregikk dette ved trendframskriving av demografiske data for å beregne den framtidige befolkningens størrelse og struktur. Utgangspunktet var altså befolkningsdata, men ofte koblet man sammen demografiske data med annen informasjon. I Tromsø, som hadde lagt opp til den mest omfattende og innfløkte planprosessen, kombinerte man sysselsettingsfaktorer med befolkningsdata. Universitetsetableringen var en slik faktor ekspertene forsøkte å beregne effekten av.²⁹¹

²⁸⁶ NOU 1972: 33. *Om landsdelsplanen for Nord-Norge*, s. 3

²⁸⁷ NOU 1972: 33. *Om landsdelsplanen for Nord-Norge*, s. 11 ff.

²⁸⁸ Tromsø kommune generalplan 1975 (korrigert versjon i henhold til bystyrebehandling i sak 32/76), s. 2-38

²⁸⁹ Bodø kommune: Forslag til generalplan (1973), s.6

²⁹⁰ Brox og Handegård (1974). I tillegg til umiddelbar kritikk ble landsdelskomiteens plan etter hvert underlagt vitenskapelige analyser, for eksempel i Hersoug og Lonhardsen (1979).

²⁹¹ Tromsø Generalplan 1971: Del 1, s.25-26.

Det var imidlertid politikerne i generalplanutvalg, bygningsråd og kommunestyre som skulle ta stilling til og vedta ekspertenes prognoser. I dette tilfellet ved at kommunepolitikere gjennom planvedtak eksplisitt skulle beslutte hvilken befolkningsutvikling kommunen skulle bekjenne seg til, en målsetting som i seg selv indikerer troen på planlegging i samtiden. Den vanligste prosedyren var at politikerne fikk seg forelagt tre alternativer for befolkningsutviklingen; ett med svak befolkningsvekst, ett moderat forslag og ett optimistisk forslag. I Harstad og Bodø la politikerne seg midt på treet og valgte det midterste forslaget, slik tabellen nedenfor viser. For Tromsø inneholdt det første utkastet til generalplan kun ett vekstalternativ.

Oversikten under viser at anslagene var alt for ambisiøse, og mest optimistisk i så måte var Tromsø. Da det første generalplanutkastet ble presentert i høsten 1971, var det ingen som stilte spørsmål om vekstraten hverken i offentligheten eller i bystyredebatten. Avisa Nordlys slo fast at det ville være 90 000 tromsøværingene ved århundreskiftet.²⁹²

Tabell 5-1 Generalplanens befolkningsprognoser – eks. fra enkelte byer

(Uthevet skrift: Valgt prognose – kursiv i parentes: Reelle tall)

	1980	1984	1990	2000
Alta (1975)²⁹³	I: 13 228 II: 14 000 III 15 000 <i>(13 219)</i>			
Bodø (1973)²⁹⁴		I: 36 040 II: 37 640 III 39 000 <i>(33 773)</i>		
Harstad (1971)²⁹⁵	I: 22 462 II: 24 688 III: 26 128 <i>(21 605)</i>		I: 25 235 II: 30 879 III 34 741 <i>(22 834)</i>	I: 28 268 II: 38 835 III 44 892 <i>(23 025)</i>
Tromsø (1971)²⁹⁶	55 000 <i>(45 833)</i>			90 000 <i>(59 145)</i>

²⁹² Nordlys, 22.okt 1971.

²⁹³ Generalplan 1976-1980 Alta Kommune (1975), s.13 Prognosen utarbeidet på basis av tall fra 1971.

²⁹⁴ Bodø kommune. Forslag til generalplan (1973), s.7

²⁹⁵ Generalplan Harstad kommune (1971): 2.A.4

²⁹⁶ Tromsø Generalplan 1971: Del 1, s.25-26

Umiddelbart kan to forklaringer gis til avviket mellom prognose og realitet. For det første bygde prognosene på forutsetninger som var endret. Fødselshyppigheten som hadde vært høyere i Nord-Norge enn ellers i landet, var synkende og nærmet seg på begynnelsen av 1970-tallet det nasjonale nivået. Samtidig økte nettoutflyttingen.²⁹⁷ For de store byene i landsdelen som hadde positiv nettoinnflytting, var det særlig nedgangen i fødselstallet som slo ut. Prognosene var realistiske da de ble utarbeidet, siden de bygde på forutsetninger som ikke hadde fanget opp denne nedgangen. Det var først fra 1970-tallet av nedgangen virkelig tiltok.

Tabell 5-2 Befolkningsutvikling i Nord-Norge 1961-1980. Demografiske data²⁹⁸

År	Føde	Døde	Fødsels- overskudd	Innflytting	Utflytting	Netto- utflytting
1961	8705	3725	4 980	8401	11538	-3137
1962	8724	3754	4 970	10484	12279	-1795
1963	9033	3830	5 203	11147	12974	-1827
1964	9522	3970	5 552	10322	12549	-2227
1965	9410	3893	5 517	11349	15192	-3843
1966	9546	4088	5 458	12548	15850	-3302
1967	9508	3958	5 550	13240	15913	-2673
1968	9486	4134	5 352	13000	17175	-4175
1969	9284	4306	4 978	13101	18405	-5304
1970	8600	4176	4 424	15943	21902	-5959
1971	8688	4258	4 430	14141	16668	-2527
1972	8235	4243	3 992	15958	16076	-118
1973	7899	4430	3 469	16097	15882	215
1974	7608	4162	3 446	15519	16451	-932
1975	6913	4386	2 527	15355	16569	-1214
1976	6602	4235	2 367	13631	16392	-2761
1977	6119	4232	1 887	14732	16671	-1939
1978	6279	4226	2 053	14292	15621	-1329
1979	6169	4228	1 941	14243	14574	-331
1980	6313	4342	1 971	14110	14925	-815

Dernest avspeilet politikernes holdning den generelle vekstoptimismen i samtida. Som sagt, ingen stilte i 1971 spørsmål ved spådommen om en fordobling av folketallet i Tromsø de neste 30 år. Forventningene til universitetsutbyggingen var i utgangspunktet alt for høye, og ringvirkningene av etableringen slo heller ikke så tidlig som planleggerne forventet. Lars Bakken, generalplanutvalgets leder i Alta, mente i 1972 at prognosen om 15 000 innbyggere i

²⁹⁷ NOU 1972: 33. Om landsdelsplanen for Nord-Norge, s. 14.

²⁹⁸ Kilde: SSB: Befolkningsendringer i kommunene 1951- <http://www.ssb.no/emner/02/02/folkendrhst/tabeller/>

1980 var satt alt for lavt.²⁹⁹ I enkelte byer framkom det motforestillinger til veksthypotesene, men de var primært ikke rettet mot selve veksten, men hvordan den skulle kanaliseres. Innvendingene kom først og fremst fra den politiske venstresiden som ønsket veksten i de største sentrene kanalisert til andre og gjerne mindre kommuner i omegnen. Det vil jeg komme tilbake til neste kapittel.

Uavhengig av venstresidens antivekst-ideologi var generalplanenes befolkningsprognoser høyst urealistiske, noe som ettertrykkelig ble dokumentert i en undersøkelse av geografen Sverre Strand pr. 1974. Beregningene i norske generalplaner ga et folketall for 1990 som var 1 000 000 (23 %) høyere enn selv SSBs prognoser la opp til.³⁰⁰ Og byråets tall har vi allerede sett bygde på for optimistiske forutsetninger.

Det fantes ikke noen forskjell på store og små kommuner. Alle kategoriene var like optimistiske, viste Strands undersøkelse. Planer utarbeidet av eksterne konsulenter hadde mer optimistiske kalkyler enn dem kommunenes egne saksbehandlere utarbeidet. Regionalt skilte kommuner på Vestlandet og i Nord-Norge (og særlig Troms) seg ut med høye prognoser. De falt da også stort sett innenfor kategorien ”konsulentkommuner”.³⁰¹

Utover på 1970-tallet reduserte planleggerne og politikerne vekstanslagene. Endrede demografiske grunnlagsdata var hovedårsaken til dette, noe både utviklingen i Bodø og Tromsø indikerer.³⁰² I Tromsøs første generalplanutkast fra 1971 var befolkningsøkningen vurdert til 3,6 % pr. år. I 1974 ble den satt til 3 %. På vårparten 1975 foreslo byplansjef Kai Bertheussen å nedjustere befolkningsprognosen ytterligere,³⁰³ og ved revisjonen av generalplanen et år senere satte bystyret den til 2,5 % pr. år. Sett i ettertid var også dette et optimistisk anslag da den prosentvise årlige veksten i perioden 1975-1980 ble på 1,3 %.³⁰⁴ Den lave vekstraten var man kjent med, men allikevel valgte man en mer optimistisk vekstrate og begrunnet det med Tromsøs oppgaver som landsdelssenter og universitetsby.³⁰⁵

²⁹⁹ Eikeset (2003): 37, med henvisning til Finnmark Dagblad 31.10.1972.

³⁰⁰ Strand (1974): 10-11. 131 av 152 kommuner hadde prognoser som var høyere enn SSB (s.22)

³⁰¹ Strand (1974): 14-18

³⁰² Gjennomgang bystyrebehandlingen av andre planleggingsdokument i Bodø og Tromsø kommune bekrefter dette.

³⁰³ Nordlys, 13.6.1975

³⁰⁴ Tjelmeland (1996 a): 245-246

³⁰⁵ Tromsø kommune generalplan 1975 (korrigert versjon i henhold til bystyrebehandling i sak 32/76), s. 3-8

Også i Bodø hadde man i utgangspunktet sterke forventninger til veksten. I 1971 arbeidet generalplanutvalget i Bodø etter en prognose som omtrent tilsvarte alternativ III i tabellen ovenfor. En årlig vekstrate på 2 % var forutsatt å stige til 2,5 % i slutten av generalplanperioden.³⁰⁶ Dette vekstoptimistiske forslaget ble redusert som en følge av føringer fra landsdelskomiteens innstilling og ønsket fra Salten regionråd om en balansert utvikling i Salten. Regionrådet støttet opp om landsdelskomiteens ”basislinjeteori” (desentralisert konsentrasjon langs den kommunikasjonsmessige sentrallinjen) for å demme opp mot utflytting fra landsdelen. ”Skal ungdommen flytte til Oslo-området eller bli i Salten”, het det i et problemnotat fra regionrådet. Sett fra regionrådets side var svaret å fordele befolkningsveksten mer balansert utover i hele Salten.³⁰⁷ Bodøs forslag, slik det framgår av tabellen ovenfor med en veksttakst på 1,97 % pr. år, ble i generalplanen derfor betegnet som ”å representere en rimelig balanse mellom ønsket om en positiv utvikling i hele Saltenregionen og en best mulig utnyttning av vekstmuligheter for å bremse utflyttingen sørover”.³⁰⁸

I ettertid er det lett å latterliggjøre det enorme avviket mellom ide og realitet når det gjelder vekstforhåpningene i samtida, men hovedpoenget er at prognosene passet til de forestillingene planleggerne og politikerne hadde til framtiden, men de var for optimistiske. Tross reduksjoner i anslagene viser det seg i ettertid at politikerne også på slutten av perioden (1965-1978) hadde for store forhåpninger til veksten. Narviks generalplan som ble vedtatt av bystyret i 1978, la opp til at nedgangen i folketallet skulle endres til oppgang på 1980-tallet.³⁰⁹ Mens man i Hammerfest omtrent samtidig la opp til en ”moderat folketilvekst”.³¹⁰ Sverre Strands oppsummering fra 1974 sto derfor på slutten av perioden (1965-1978) fortsatt ved lag; kommuner med befolkningsnedgang hadde stort sett en drastisk målsetting om å snu nedgangen. De med stangnasjon hadde klare vekstmålsettinger, og de med vekst opererte med akselererende prognoser.³¹¹

³⁰⁶ Bodø kommunes arkiv. Generalplanutvalget 1970-1973. Boks 504.20. Referanse til vedtak i sak 51/71 i henhold til saksutredningen i sak 24 ”Bodø i landsdels- og regionsammenheng” behandlet i generalplanutvalgets møte 13.3.72.

³⁰⁷ Bodø kommunes arkiv. Generalplanutvalget 1970-1973. Boks 504.20. Saksutredningen, sak 24/72 ”Bodø i landsdels- og regionsammenheng” behandlet i generalplanutvalgets møte 13.3.72.

³⁰⁸ Bodø kommune: Forslag til generalplan (1973), s.6

³⁰⁹ Narvik Kommune Generalplan (1979): s. 1.10

³¹⁰ Hammerfest generalplan 1980, s.14

³¹¹ Strand (1974): 14-18.

5.3 Generalplanprosessen

Et viktig spørsmål i det videre planarbeidet ble hvor veksten skulle kanaliseres – hvilken retning byutviklingen skulle ta. Dette aspektet ved generalplanen illustrerer viktige sider i arbeidet med å produsere en generalplan. I stedet for kortsiktig å legge til rette for byutvidelse ved fortløpende å regulere kvartaler/mindre områder, skulle politikere nå ta helhetlige grep; bestemme hvor byen skulle vokse i kommende tiår og planlegge tilhørende infrastruktur og tjenestetilbud. Perspektivet ble gjerne trukket opp helt fram mot århundreskiftet 2000.

I dette arbeidet måtte de involverte forholde seg til eksisterende fysiske strukturer, både naturlige og menneskeskapte omstendigheter. I tillegg til natur- og kulturlandskapet virket naturligvis andre strukturelle forhold, politiske forutsetninger og rent planfaglige vurderinger inn på planutformingen. I det følgende skal jeg gå nærmere inn på denne prosessen. Som nevnt innledningsvis i kapitlet, vil jeg først vise hvordan prosessen med å utarbeide en strategi for byveksten utviklet seg og endelig ble nedfelt i Bodøs tilfelle, før en helhetlig drøfting og analyse av byvekstproblematikken gjennomføres.

5.3.1 En generalplan blir til – eksemplet Bodø

Valget av generalplanutvalg i mars 1968 indikerer starten på generalplanarbeidet etter bygningsloven av 1965 i den nye storkommunen Bodø. Begynnelsen på generalplanarbeidet i Bodø kan, som vist i forrige kapittel, dateres mye tidligere. Allerede i 1962 ble konsulentfirmaet Andersson & Skjånes engasjert av Bodin kommune til å utarbeide en generalplan for byutviklingsområdet i Bodin.³¹² Initiativet til generalplanarbeidet kom innenfra i kommunen. I følge daværende ordfører Odd Grønmo framkom behovet i ordførerens faste mandagsmøter med kommunens etatsjefer, men også ved møter og samtaler med andre sentrale politikere i kommunen.³¹³ (Selv om jeg har omtalt sider ved planarbeidet i Bodø/Bodin og andre steder i forrige kapittel, er det i dette kapitlet nødvendig å ta et tilbakeblikk og eventuelt repetere enkelte aspekter ved dette planarbeidet (mer utførlig). Dette er påkrevd for å belyse hovedtemaet i dette kapitlet, selve planprosessen på en slik måte at problemstillingene kan besvares tilfredsstillende).

³¹² Framlegg til byutvikling Bodø/Bodin. Generalplan for byutviklingsområdet i Bodin (1967), s.3

³¹³ Odd Grønmo i samtale med forfatteren 14.2.2006 som svar på problemnotat datert 21.12.2005

5.3.1.1 Ekspertstyrt planprosess

Omkring 1960 sto Bodø bys omegnskommune, Bodin, overfor et enormt utbyggingspress grunnet tiltakende urbanisering. En av de viktigste årsakene til denne byveksten var et stadig sterkere militært engasjement i området, særlig ved utbyggingen av Bodø som militær hovedflyplass. Bodø by hadde få tilgjengelige arealer for boligbygging, og nye boligområder måtte derfor reguleres i Bodin for å tilrettelegge for folkeveksten. På grunn av manglende kapasitet hos ingeniørvesenet vedtok Bodin kommune våren 1961 å engasjere eksternt reguleringsarkitekt til å utarbeide reguleringsplaner for nye boligområder.³¹⁴ Innen noen avtale var gjort om et slikt oppdrag, prioriterte politikerne å få utarbeidet en generalplan for hele herredets bygningsdistrikt foran fremstilling av detaljplaner for de enkelte boligområdene. På høstparten 1961 inngikk kommunen avtale med Tor Skjånes som tok reguleringsoppdragene og generalplanprosjektet inn i sitt nyetablerte firma Andersson & Skjånes.³¹⁵

Det skulle i høyeste grad vise seg å bli en ekspertstyrt prosess der planleggerne styrte innholdet i generalplanen. Naturligvis ble kommunen holdt a jour med framdriften, og detaljer og enkeltsaker ble diskutert når konsulentfirmaets representanter av og til besøkte kommunen.³¹⁶ Arbeidet tok tid, og den endelige planen ble ikke overlevert kommunen før i desember 1966 i form av et lettlest hefte på 90 sider, der halvparten var illustrasjoner. Det denne planen sammenlignet med senere generalplaner manglet av underliggende dokumentasjon i form av statistikk og utredninger, tok den igjen i form av enkel presentasjon og klarhet.

5.3.1.2 Lokale strukturelle forutsetninger samt miljøproblem

Planleggerne bygde på to forutsetninger ved den framtidige byutviklingen:

Bodøs beliggenhet var historisk diktert av den gode kontakten med sjøen. Denne situasjonen var imidlertid kommunikasjonsmessig endret i form av økt trafikk over Bodø flyplass, samt

³¹⁴ Bodin kommune. Utskrift fra formannskapetets møtebok F-sak 63/1961, 2. mars 1961

³¹⁵ Bodin kommunes arkiv: Jf møter i Bodin bygningsråd henholdsvis 5.4.1961 i sak 70/61 og 28.8.1961 i sak 237/61

³¹⁶ Framlegg til byutvikling Bodø/Bodin. Generalplan for byutviklingsområdet i Bodin (1967), s.3, samt Bodin kommunes arkiv, reguleringsaker: "Notat fra besøk i Bodin 19. – 21.2.63" av Tor Skjånes

tiltakende veiutbygging og biltetthet. Denne utviklingen ville fortsette og gi større muligheter for lokalisering av nye boområder i større avstand fra sentrum mente Skjånes & co.³¹⁷

Den andre forutsetningen, flystøy fra Bodø flyplass, var derimot en problemfaktor ved det framtidige utviklingsmønsteret. I etterkrigs-Bodø fantes det to åpenbare miljøproblem. Den ene kom fra den eneste varige og betydelige resten fra den fiskeribaserte førkrigsbyen, en sildoljefabrikk. Ved ugunstig vindretning la det seg en stinkende lukt fra produksjonen innover store deler av tettbebyggelsen i byen. Ved flyplassens etablering midt på Bodø-halvøya kom ytterligere et problem for dagen. Byen grenset opp til flyplassområdet i nord og øst, og byens sentrum lå innenfor en radius av 1,5 km fra flyplassen. Både den sivile og ikke minst den militære flyaktiviteten skapte støy. I utgangspunktet fantes få restriksjoner på flyaktiviteten som kunne foregå både på dag- og nattestid. Det var ingen prosedyrer for inn- og utflygning som kunne begrense flystøyproblemet.

I det daglige levde folk med disse problemene. Det het seg at det "lukta penga" når sildoljelukta seg inn over byen. Flyplassen var en viktig arbeidsplass og vekstfaktor for byen, og mange bodøværingene mente det var en akseptabel ulempe, forholdene tatt i betraktning. Men andre oppfattet til tider flystøyen som et alvorlig helseproblem. De nye sivile flytypene med jetmotor og særlig det militære jagerflyet Starfighter skapte formidabel støy. Etter hvert ble støyplagene aktualisert og problematisert. Den formelle startstreken kan settes ved den såkalte flystøysaken i Salten herredsrett i 1966. Parter her var staten ved Forsvarsdepartementet og berørte oppsittere som hadde bygd eneboliger før flyplassetableringen³¹⁸ Problematikken var imidlertid også aktuell for kommunen i forbindelse med reguleringsarbeid allerede i 1963.³¹⁹ I arbeidet med utbyggingsplanen for Bodøsjøområdet måtte kommunen forhandle med statlige myndigheter om utnyttelsen. Byggearealet for boliger ble redusert fra 1000 til 460 dekar.³²⁰ Planen ble modifisert slik at lokalsenteret med skoler og andre institusjoner ble plassert så langt øst som mulig. Tyngden

³¹⁷ Framlegg til byutvikling Bodø/Bodin. Generalplan for byutviklingsområdet i Bodin (1967), s. 17

³¹⁸ NF 7.1.1967, samt samtale med Ivar Helness 30.5.2003.

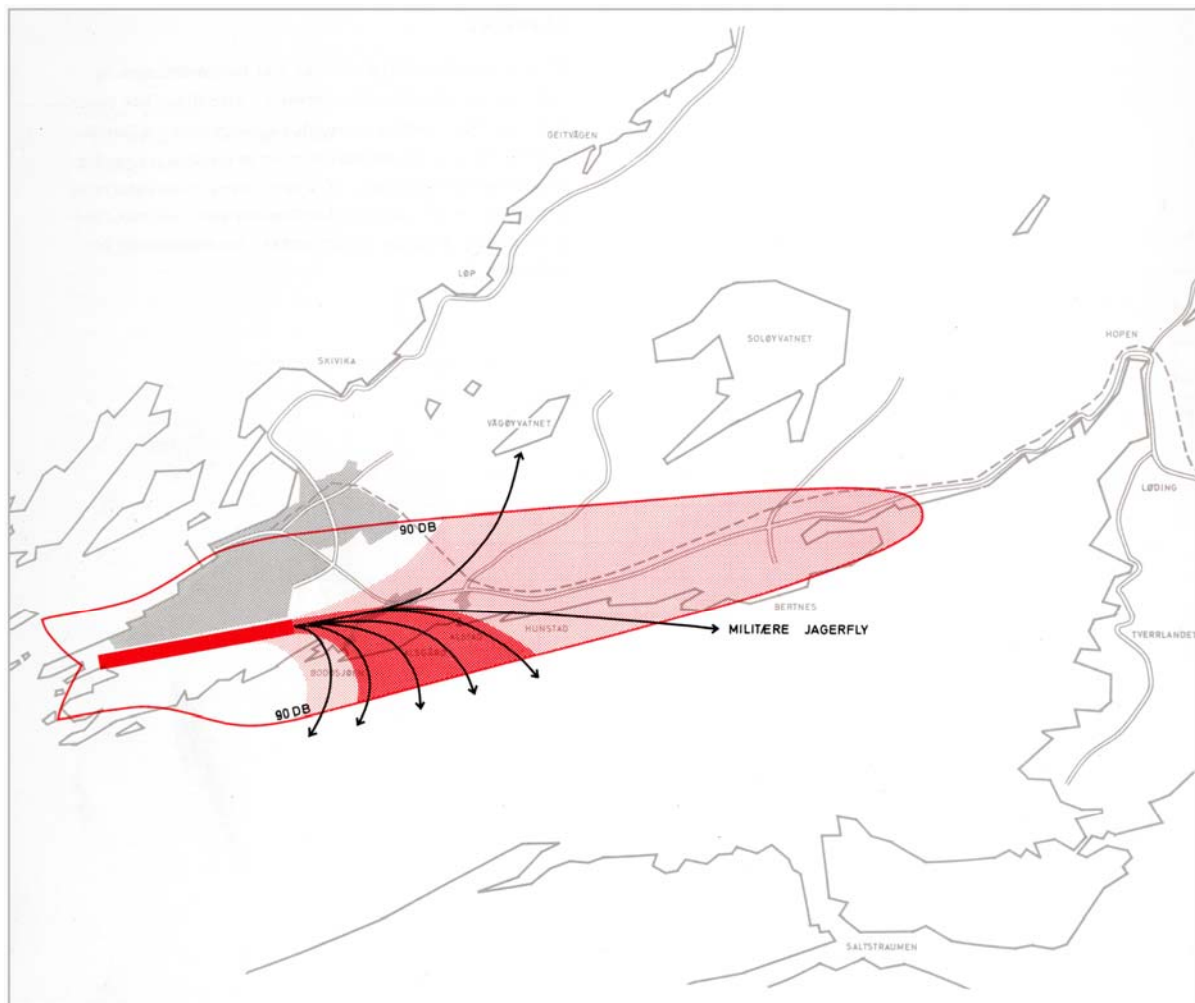
³¹⁹ Bodø kommunes arkiv "Bodøsjøområdet. Dokumentutdrag." Hvitbok utarbeidet av rådmann Carl Eliassen 1. september 1970

³²⁰ Jf. Bodø kommune, bystyret, K-sak 189/68, møte 16.12.68

av boligbebyggelsen skulle i den utreking det var praktisk mulig, forskyves østover mot Bertnes og Løding.³²¹

I generalplanforslaget ble det henvist til den pågående flystøydebatten. Et oversiktskart som viste et ”støyteppe” over det området med støynivå høyere enn 90 dB når flytypene Caravelle og DC 8 lettet, illustrerte problemet. Avhengig av hvor raskt flyene tok av utover Saltfjorden viste støydiagrammet at hele området innover mot Bertnes var berørt.

Kart 5-1 Bodø - Flystøykart pr 1967³²²



Planleggerens foreløpige konklusjon var en modifisering av den opprinnelige reguleringsplanen for Bodøsjøområdet ved å plassere lokalsenteret med skoler og andre

³²¹ Framlegg til byutvikling Bodø/Bodin. Generalplan for byutviklingsområdet i Bodin (1967), s. 26-27

³²² Kart utarbeidet på bakgrunn av *Fra Framlegg til byutvikling Bodø/Bodin*. Generalplan for byutviklingsområdet i Bodin 1967.

institusjoner så langt øst som mulig. Tyngden av boligbebyggelsen skulle i den utrekning det var praktisk mulig forskyves ytterligere østover mot Bertnes og Løding³²³

5.3.1.3 Byvekstalternativer

På bakgrunn av de to forutsetningene pekte Andersson & Skjånes på tre alternativer for å kanalisere byveksten.³²⁴

For det første ved utbygging nordover ved tunnel gjennom Rønvikfjellet. Et kommunikasjonsgrep som hadde vært drøftet i flere sammenhenger. Planleggerne valgte ikke å prioritere dette forlaget, primært pga. klimamessige årsaker. Boligområdene ville bli nordvendt. Det kom dessuten i konflikt med eksisterende bynære friområder.

Kart 5-2 Bodø – byutvikling: Nordover?

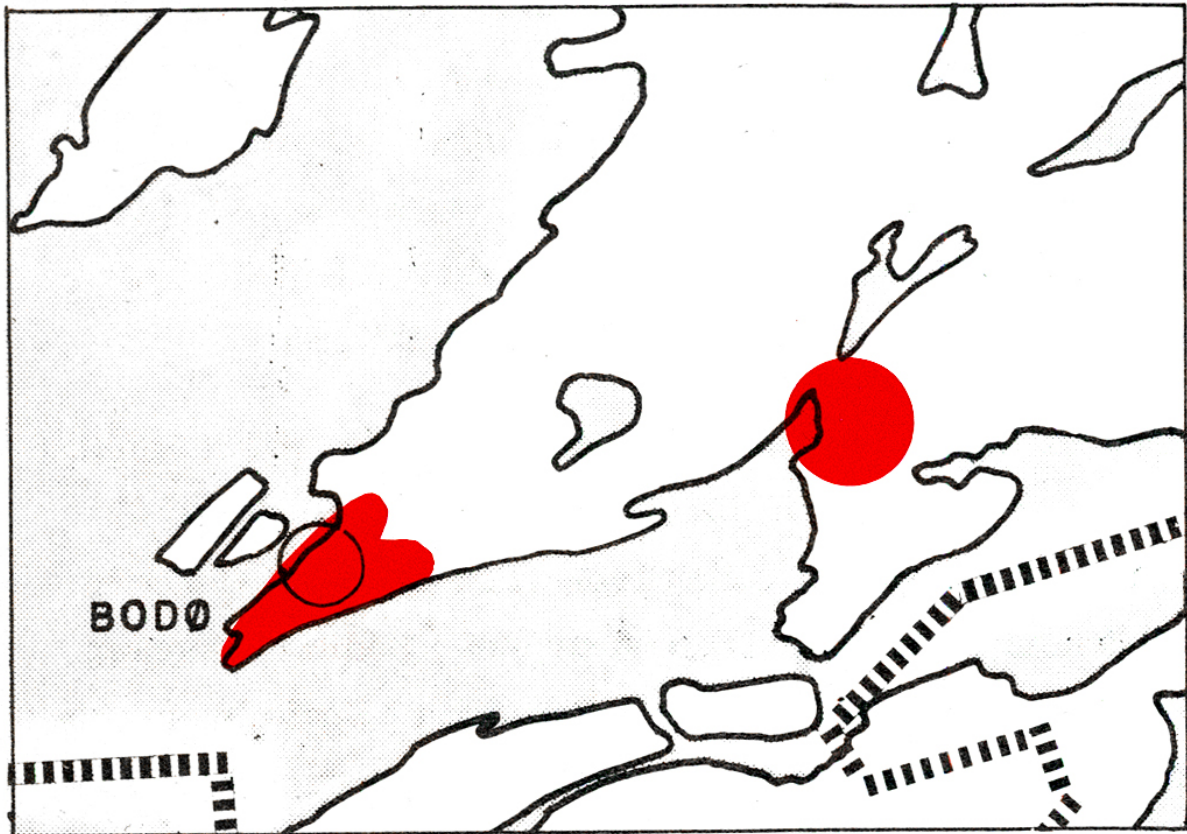


³²³ Framlegg til byutvikling Bodø/Bodin. Generalplan for byutviklingsområdet i Bodin 1967, s. 26-27

³²⁴ Det følgende er hentet fra sidene 17-19 i Framlegg til byutvikling Bodø/Bodin. Generalplan for byutviklingsområdet i Bodin 1967.

Det andre alternativet var å bygge opp et nytt byområde på Tverrlandet (Løding). Avstanden (20 km) var ikke for stor for pendling til hovedsentret, samtidig som man unngikk flystøyproblematikken. Dette alternativet ble heller ikke bifalt.

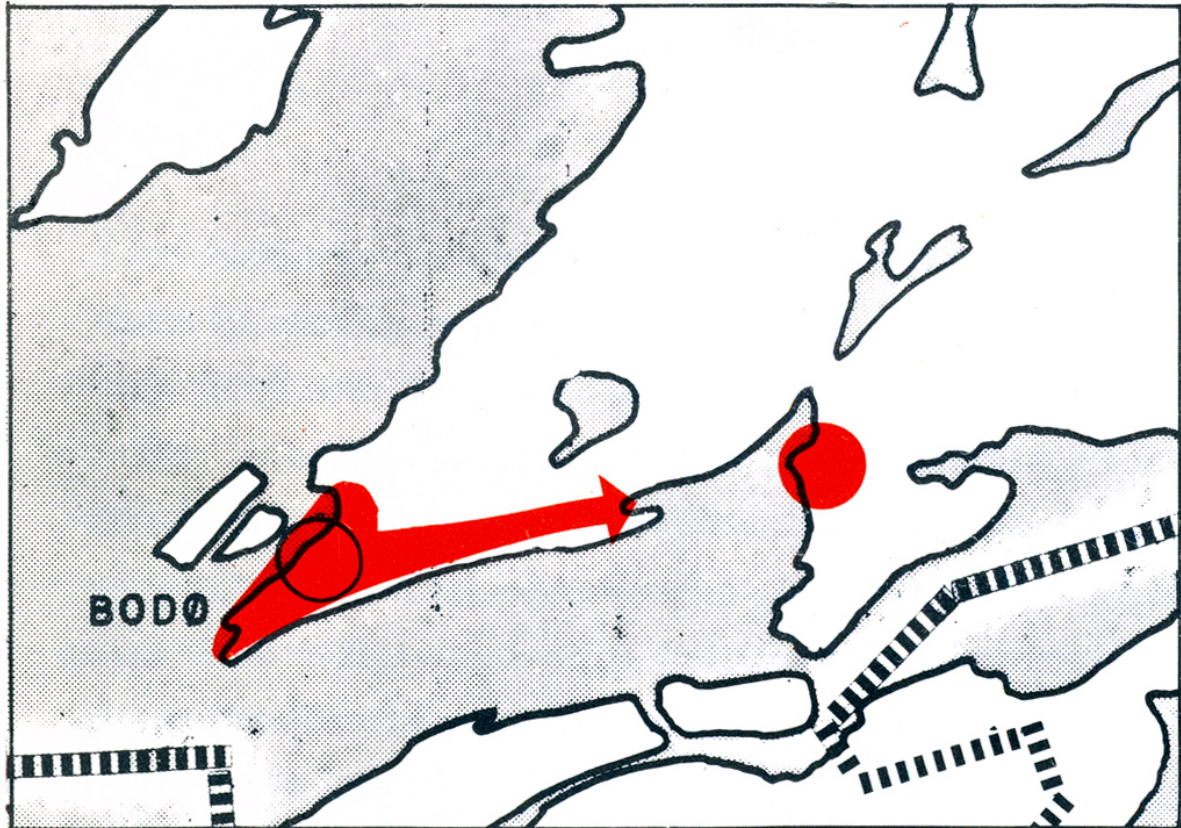
Kart 5-3 Bodø – byutvikling: Ny by på Tverrlandet?



Det mest hensiktsmessige var derimot å tilstrebe byutvikling i et ”bånd” mot Bertnes/Løding. Til tross for flystøyproblematikken anbefalte man området av følgende årsaker:

- attraktive sørvendte boligfelter m/ utsikt, og kontakt til sjø og friområder
- kommunikasjonsmessig enkelt å bygge ut langs riksvei 80
- Innenfor området bodde det allerede 2500 mennesker i ”bymessig bebyggelse”.
Fortsatt utbygging ville bety rasjonell utbygging av offentlige anlegg
- Utbygging lot seg lett gjennomføre etappevis fra det eksisterende bysentrum

Kart 5-4 Bodø – Byutvikling: Bånd mot Bertnes?



I Bodø var det altså Andersson og Sjøanes som introduserte begrepet båndby. Her ble det knyttet til en mulig båndmessig utvikling langs den eksisterende trafikakksen mot Fauske, riksvei 80.³²⁵

5.3.1.4 Framlegg av ekspertplanen

På vårparten 1967 fikk også allmennheten anledning til å debattere den kommende storkommunens planlegging og byvekst. Medio inviterte april Bodø og Saltvern arbeidersamfunn til diskusjonsmøte på Folkets hus med tittel: ”Hvordan skal Bodø utvikles videre?” Temaet var generalplanlegging med kjente lokalpolitikere som Kåre Johannesen (DNA) og Erling Ilstad (H) som innledere. Ett år senere skulle de komme til å bekle vervene som formann og nestformann i storkommunens første generalplanutvalg. I det nevnte møtet definerte formannen i Saltvern Arbeidersamfunn, Hilmar Hansen, generalplan på følgende måte: ”En generalplan er kort fortalt et kart over kommunen hvor de aktuelle tomtearealer,

³²⁵ Samtidig utviklet Andersson & Skjøanes Nord-Jæren-planen for båndbyen Stavanger (aksen Stavanger-Sandnes)

friluftsområder osv. er tegnet inn.”³²⁶ Nå slo han fast at det ikke var fullt så enkelt, og at det var en viktig sak for kommunens innbyggere som måtte diskuteres.

Omfanget av arbeidet kom klart fram i Nordlands Framtids referat fra møtet. Skulle Bodø kunne møte befolkningsveksten de neste 13 årene (fram til 1980) måtte det skaffes 5000 nye arbeidsplasser tilveie. Utfordringen var ikke om de kom, men hvor i kommunen de skulle plasseres. Videre ble det stil spørsmål om i hvilken retning byen skulle bygges.

Skulle man fortsette innover Innstranda, var bymarka ovenfor Maskinisten et alternativ eller skulle man ta et krafttak med veien nordover og dermed bedre forbindelsen dit?³²⁷ To av forslagene sammenfalt med Andersson & Skjånes forslag til løsning, men muligheten til å spise seg innover i bymarka var et nytt alternativ.

Først i mai 1967 forelå planforslaget trykt og mangfoldiggjort fra Bodin kommunes side. Landkommunen foretok ingen realitetsbehandling i saken. I stedet ble forslaget betraktet som et innspill i en framtidig diskusjon om den samlede byutviklingen i Bodø/Bodin. Bodins politikere valgte derfor å oversende den til et felles reguleringsråd for de to kommunene til videre bearbeiding fram mot kommunesammenslåingen 1.1.1968.³²⁸ Noen videre bearbeiding av resultatene og behandling av planens prioriteringer ble ikke foretatt i sammenslåingsprosessen.³²⁹ Den eneste oppfølging kom på et fellesmøte i september 1967 mellom representanter fra Bodø og Bodin kommune da arkitekt Skjånes foretok en gjennomgang og presentasjon av planen.³³⁰

5.3.1.5 Det egentlige generalplanarbeidet starter opp

Endringene av kommunegrensene for Bodø og Bodin la føringer for hvordan generalplanarbeidet skulle videreføres. Sammenslåingen av Bodø og Bodin trådte i kraft ved årsskiftet 1967-68, og valg av generalplanutvalg ble foretatt i mars 1968. Spørsmålet om hvordan planarbeidet skulle gjennomføres, kom straks på dagsorden. Skulle man videreføre praksisen fra Bodin kommune og engasjere eksterne konsulenter, eller kunne saksutredningen utføres av egne ansatte. Som vist tidligere, valgte kommunen å gjøre arbeidet selv, blant annet

³²⁶ NF 12.4.1967

³²⁷ NF 12.4.1967

³²⁸ Framlegg til byutvikling Bodø/Bodin. Generalplan for byutviklingsområdet i Bodin 1967, s.3-9

³²⁹ I følge samtale 4.4.2006 med tidligere rådmann Gisle Johnson, som i forbindelse med arbeidet med kommunesammenslåingen var engasjert som sekretær for Sammenslåingskomiteen mellom Bodø og Bodin.

³³⁰ NF 8.9.1967

begrunnet med behovet for å bygge opp egen planleggerkompetanse.³³¹ Mens planarbeidet før kommunesammenslåingen ble utført og drevet fram av eksterne konsulenter, var målsettingen nå en helt annen. De folkevalgte skulle styre, og egne krefter innen administrasjonen skulle utføre utredningsarbeidet.

I starten ledet oppmålingssjef Ivar Helness arbeidet. Han hadde også ansvaret for reguleringsaker i den nye storkommunen. Helness sluttet i august 1971 og Oddbjørn Paulsen overtok ansvaret for generalplanarbeidet. Fra 1972 fikk han tittelen byplansjef. Det totale reguleringsarbeidet i kommunen var stort, og høsten 1969 fikk Helness hjelp av en generalplankonsulent. Sammen utarbeidet disse to nærmest på egen hånd et omfattende grunnlagsarbeid. På nyåret 1972 overtok Steinar Skogstad konsulentstillingen. I følge Skogstad selv kom han inn i det avsluttende arbeidet med selve planen. Hans oppgave ble å sammenstille det omfattende arbeidsgrunnlaget til et ferdig plandokument.

Hensikten med denne detaljerte gjennomgangen av hvordan utredningsarbeidet ble organisert, er å avdekke at det var et brudd med tidligere planleggingstradisjon. Både Helness, Paulsen og Skogstad var kandidater fra NTHs bygglinje. Mens byplanlegging tidligere hadde vært arkitektenes domene, var det i Bodø i denne fasen ingeniørene som rådde grunnen. Helness og Paulsen tilegnet seg utvidet kompetanse i samfunnsplanlegging gjennom det såkalte *Samplan-kurset*, mens Skogstad tok planleggingsemner som en del av den ordinære sivilingeniørutdanningen.³³² KADs *Samplan-kurs* var samlingsbasert med en bred faglig tilnærming til planlegging. Samlingene alternerte mellom forskjellige studiesteder, og undervisningstema og lærerkrefter varierte fra samling til samling alt etter hvor kursene ble arrangert. Bredden i fagtilbudet trekkes fram av deltakere på kurset, og de nevner spesielt at det var opplæring i ”samfunnsplanlegging” i motsetning til tradisjonell fysisk planlegging.³³³

Bygningslovens prinsipper for den politiske organiseringen av generalplanarbeidet illustreres også godt av prosessen i Bodø. Generalplanarbeidet skulle ledes og styres av politikere, ikke av den lokale forvaltning eller, som tidligere, av såkalte *selvskrevne* fagpersoner. I Bodø var det betydningsfulle lokalpolitikere som bekleddet vervene i generalplanutvalget. I løpet av de

³³¹ I følge intervju med Kåre Johannessen 18.11.99 og samtale med Ivar Helness 30.5.03

³³² Intervju med Oddbjørn Paulsen 16.5.2000, Skogstad 18.5.2000 og Helness 30.5.2003

³³³ Intervju med henholdsvis Kirsti Knudsen 6.5.2002 og Oddbjørn Paulsen 16.5.2000

to første kommunestyreperioden besto utvalget stort sett av formannskapsmedlemmer der flere var gruppeledere for partienes bystyregrupper (en var ordførere i løpet av disse to valgperiodene, en ble ordfører i en påfølgende periode og ytterligere en var ordførerkandidat). Den drivende kraften i første valgperiode (1968-1971) var utvalgets første formann, Kåre Johannessen (DNA). I følge sekretær for utvalget, reguleringsjef Ivar Helness, var det Johannessen som drev arbeidet fram. Han var samfunnsengasjert, viste interesse og dyktighet, motiverte og hadde faglige kompetanse på fagfeltet.³³⁴ Som jeg skal komme tilbake til i annen sammenheng (neste kapittel), avholdt byens generalplanutvalg i tillegg til de ordinære møtene, en rekke andre møter med berørte parter. Bruddet med de tidligere lukkede ekspertstyrte prosessene er svært påfallende.

5.3.1.6 Valg av byutviklingsmønster

Andersson & Skjånes (arbeid for Bodin) ga klare anbefalinger om hvilket utviklingsmønster Bodøs byvekst burde følge. Den foreslåtte vekstretningen var byplanideologisk knyttet an til *bybåndteorien*; en gradvis utvikling i et bånd innover Saltfjorden. Til grunn for denne prioriteringen lå det også topografiske, klimatiske og miljømessige vurderinger.

Det nye generalplanutvalget kunne ta Andersson & Skjånes planforslag til etterretning. Planen var imidlertid begrenset til det konsulentfirmaet hadde definert som byutviklingsområdet. Andre alternativer hadde også blitt fremmet (jf. alternativet om å trenge inn i den sentrumsnære bymarka). En generalplan etter den nye bygningsloven var dessuten mye mer enn tidligere års arealplanlegging. Nå var det snakk om helhetlig samfunnsplanlegging. Generalplanleggingen skulle omfatte hele kommunen, og det skulle innbefatte økonomiske vurderinger (jf. kapittel 8), noe som helt manglet i planen til Andersson og Skjånes. Selv om noe utredningsarbeid var gjort før kommunesammenslåingen, hadde altså generalplanutvalget en rekke oppgaver å ta fatt på ved oppstarten av arbeidet. Generalplanutvalget valgte derfor å foreta en selvstendig drøfting og analyse av alternativene. Av Andersson & Skjånes' tre forslag fra Bodin-planen, ble utbygging av en avlastningsby på Tverrlandet vurdert som uaktuell. Dette alternativet synes ikke å ha vært framme i diskusjonen i det hele tatt. Alle andre muligheter ble vurdert.

³³⁴ Samtale med Ivar Helness 30.5.2003. Kåre Johannessens betydning kommer også fram i samtaler med andre lokale aktører, blant annet i intervju med Steinar Skogstad og Gisle Johnson.

I prosessen kom flere faktorer ved den lokale samfunnsutviklingen til å virke inn i arbeidet med selve planen. Flystøysaken gikk sin gang og var en viktig faktor ikke bare i forhold til det generelle utbyggingsmønsteret, men også i forhold til kommunens fortløpende arbeid med utbyggingssaker. I tillegg til flystøyen var det i generalplansammenheng to aspekt som måtte avklares; forholdet til eksisterende landbruksvirksomhet og avgrensningen til natur- og friluftsmål. Det var konflikthold som hadde vært diskutert tidligere, men som særlig kom på den politiske dagsorden utover på 1970-tallet. I tillegg til utvalgets eget ønske om å foreta en selvstendig drøfting av de forskjellige byvekstsalternativene, tvang dermed behovet for en ny analyse av de ovennevnte sakfeltene seg fram.

5.3.1.7 Utviklingen i flystøysaken

Om generalplanutvalgets medlemmer i utgangspunktet ikke hadde flystøyproblematikken øverst på sin sakliste, skulle de etter hvert bli smertelig klar over den. I enhver kommune som er i vekst, må det legges til rette for boligbygging, både på kort og på lang sikt. Det langsiktige perspektivet skulle ivaretas i generalplanen, men samtidig var boligplanlegging et statlig og kommunalt politikkområde som kontinuerlig ble debattert. Det var således et kommunalt ansvar å utarbeide boligbyggingsprogram som skulle rulleres (boligprogrammeringen som planleggingsinstrument vil bli behandlet senere i avhandlingen, jf. kapittel 7).

I den nye storkommunen var Bodøsjøen det store satsingsområdet for boligbygging. Dette var en arv fra den tidligere landkommunen som hadde arbeidet med utviklingen av området siden begynnelsen av 1960-tallet. Som nevnt tidligere var reguleringsplanene for området diskutert med departementet. På grunn av flystøyen var utnyttelsesgraden til boligformål pr. 1968 redusert til 460 da. Det lå fast i en stadfestet reguleringsplan.

Etter hvert skulle det vise seg at arbeidet med å realisere planen, bød på problemer. Ved juletid i 1968 fremmet administrasjonen i Bodø kommune forslag om en endret reguleringsplan for å få en noe høyere utnyttelsesgrad i Bodøsjøen. Bystyret vedtok imidlertid å sende planen tilbake til reguleringssjefen fordi de foreslåtte endringene medførte større

støybelastning.³³⁵ Forslagsstiller var Jens Chr. Arbo som skulle bli en av hovedaktørene i det politiske spillet om flystøysoner og boligutbyggingsområder. Arbo hadde blitt valgt inn i storkommunens første bystyre som representant for Høyre. I det daglige var han overlege ved Rønvik sykehus, og det var hans faglige ståsted i flystøydebatten som kom til uttrykk i politikken. I følge Arbo medførte flystøyen psykiske plager. Ut fra helsemessige grunner argumenterte derfor Arbo konsekvent mot å legge boliger og arbeidsplasser til områder som var støybelagt, en begrunnelse han opprettholdt i politisk sammenheng. ”Når det var snakk om flystøy, var ikke Arbo politiker, han talte da til bystyret som lege,” hevdet en av hans samtidige partifeller.³³⁶

Dette var et sakskompleks som satte andre politiske forhold i skyggen. Det kommende året skulle flystøyproblematikken berøre minst 17 saker i bystyre og formannskap, i forbindelse med utbyggingen i Bodøsjøen, utarbeidelse av fireårig boligbyggingsprogram eller som egen sak.³³⁷ Resultatet ble ikke bare stopp i utbyggingen av Bodøsjøen, men total stopp i boligbyggingen som helhet mens kommunen ventet på resultatene av nye flystøymålinger og avklaringer fra overordnet politisk nivå.

Jens Chr. Arbos opptreden de nærmeste månedene falt ikke i god jord hos majoriteten i det politiske miljøet. For å fremme sine meninger og påvirke den politiske prosessen henvendte han seg direkte til både Norsk Byggforskningsinstitutt og Norsk Teknisk-Naturvitenskapelig Forskningsråd. En intens debatt framkom i media med Arbo som en av hovedaktørene. Den spente stemningen i saken illustreres ypperlig gjennom følgende formannskapsvedtak:³³⁸

- *Reguleringsendring for Bodøsjøen og reguleringsplan for Hunstad I er vedtatt av Bodø bystyre og oversendt kommunaldepartementet for stadfesting. Departementet har funnet å burde avvende sin stillingstaken til saken inntil resultatet av flystøymålingene foreligger, og inntil Luftfartsdirektoratet har avgitt en betenkning vedrørende områdenes anvendelighet til boligformål.*

³³⁵ Bodø bystyres møte 16.12.68 K-sak 189/68

³³⁶ Ifølge samtale med Alf Møllerskog 17.4.2004

³³⁷ Bodø bystyre sak: 9/69, 71/69, 114/69, 21/70, orientering fra ordføreren i møte 16.3.70, samt interpellasjon i møte 16.9.70, Bodø formannskap sak: 323/69, 490/69 (behandling to ganger), 525/69, 559/69, 624/69, 108/70, 429/70, 442/70, 455/70 og redegjørelse fra rådmannen i møte 16.9.70.

³³⁸ Bodø Formannskap sak 490/69 i møte 15.10.69. Vedtatt mot en stemme.

Formannskapet vil be om at såvel overlege Arbo som Norsk Byggforskningsinstitutt og Norges Teknisk-Naturvitenskapelige Forskningsråd inntil dette materiale foreligger, avholder seg fra den sterke påvirkning som nå finner sted ovenfor de berørte departementer jfr. således brev fra N.N.F.R sist av 3. oktober 1969 til bl.a. kommunaldepartementet.

- *At såvel Norsk Byggforskningsinstitutt som N.N.F.R. allerede før målingene foreligger og før den sentrale uttalelse er avgitt, former så massive konklusjoner svekker etter formannskapets mening tilliten til den objektivitet man kunne vente av disse organer.*

Vedtaket var et uttrykk for Bodø bys handlingslammelse og frustrasjon over de begrensninger flystøyen hadde for byutviklingen og spesielt boligbyggingen. Rapporter om flystøyen ble lagt fram av fagfolk og flystøykommisjon, og kommunen måtte kommunisere med både Samferdsels-, Forsvars- og Kommunaldepartementet i saken. Boligbyggingen stoppet helt opp.³³⁹

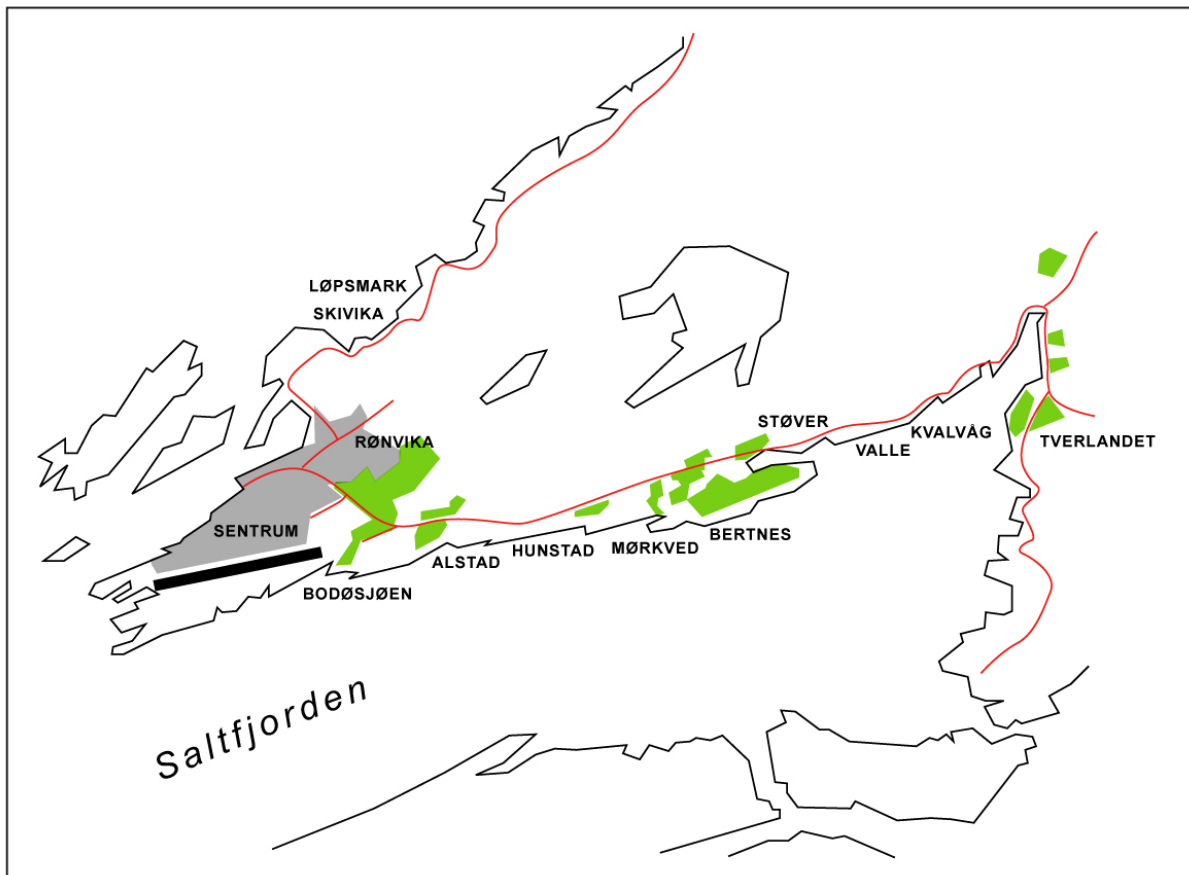
Parallelt med arbeidet med å løse flystøysaken så generalplanutvalget på andre løsninger, men også her var det konflikter som måtte løses.

5.3.1.8 Jordvernspørsmålet

En mulighet til å fange opp byveksten var å benytte jordbruksområder i byens umiddelbare nærhet. Det var en av de vanligste måtene å løse byvekst på. Urbanisering og byvekst betydde vanligvis at byene spiste opp det ene bynære gårdsbruket etter det andre. Slik var situasjonen også i Bodø. Etableringen av Bodø flyplass hadde nærmest på et blunk medført nedlegging av brukene på den sørlige delen av Bodø-halvøya.

³³⁹ Bodø Bystyre: K-sak 56/71 Ad hoc utvalgets innstilling vedrørende flystøy og boligbygging i Bodø.

Kart 5-5 Bodø – landbruksområder pr 1968



I løpet av etterkrigstiden hadde Bodø kolonisert jordbruksarealet i Rønvik til boligbygging. I 1968 gjensto jordbruksarealene ved daværende *Rønvik sykehus* (psykiatrisk sykehus), samt *Statens forsøksgård* (nord for Riksvei 80 på kartskissen) som de betydeligste arealene for eventuell utbygging. På sørsiden av Bodø-halvøya, i Bodøsjø-området, var fortsatt *Landbruksskolens* eiendom på 530 da. i drift. I randsonen langs flyplassområdet var det dessuten noen enkeltområder som kunne utnyttes. I alt utgjorde dette nærmere 2500 da. bynær grunn, i det vesentligste dyrket jordbruksareal, som stor-Bodø kunne ekspandere på. Dessuten lå det betydelige innmarksarealer østover langs Saltfjorden som var potensielle utbyggingsområder.

Presset mot de store jordbruksarealene til *Rønvik sykehus* startet opp omkring 1960. Ved fylkets overtakelse av sykehuset fra staten i 1961/1962 ble det knyttet klausul om at enhver endret bruk av jordbruksarealene til annet formål skulle legges fram for Stortinget til

behandling.³⁴⁰ Sykehusets representanter argumenterte både da og senere for gårdsbrukets terapeutiske betydning for pasientene (Rønvik sykehus var en psykiatrisk institusjon). ”Vi akter ikke å gi fra oss en kvadratmeter dyrket jord”, uttalte overlege Rhode Moe ved Rønvik Sykehus.³⁴¹ Fram mot 1968 tiltok den offentlige debatten. Landbruksinteressene var også klare i sin holdning. Redaktør Karl Aartun i landbrukstidsskriftet *Norden* var klar i sine uttalelser om at alle jordbruksarealene måtte bevares.³⁴² Konflikten mellom jordbruket og kommunale utbyggingsformål var altså en aktuell problemstilling generalplanutvalget måtte ta stilling til og arbeide med. Utvalget fulgte opp problemstillingen ved å gjennomføre møter og konferanser med berørte parter.

5.3.1.9 Natur og friluftsområder

Derneft måtte generalplanutvalget ta stilling til om boligbygging skulle tillates i de bynære natur- og friluftsområdene. For det første var det mulig å ekspandere oppover langs Rønvikfjellet som avgrenset bebyggelsen på Bodø-halvøya i østlig retning. Der var den såkalte Turisthyttebakken under utbygging. Også andre ås- og fjellkammer rundt bysenteret var mulige utbyggingsområder. Å spise seg innover bymarka (fra ”Maskinisten”) var en mulighet som hadde versert i offentligheten. Enkeltområder, som for eksempel Storlia øst for ”Rønvikjordene”, ble også utredet. Utvalget syntes imidlertid erfaringene fra Turisthyttebakken var uheldige, og ingen av forslagene falt i smak hos generalplanutvalget. I februar 1970 ble alternativene drøftet i formannskapet, og i løpet av høsten 1971 oppsummerte generalplanutvalget sin holdning: Områdene var viktige mosjons- og rekreasjonsområder for allmennheten, markagrensene ble lagt fast. Med utbyggingen av Turisthyttebakken ble det også satt en stopper for boligbygging i fjellene og åsene rundt sentrum.³⁴³

Videre kunne flystøyproblemene unngås ved byekspansjon nordover på andre siden av Rønvikfjellet. Dit var det foreløpig ikke tilfredsstillende trafikkløsning, men tunnel gjennom

³⁴⁰ Jf. BK Boks 504.20 Bodø Generalplan 1973-1974. Brev fra Rønvik Sykehus v/ adm. overlege Arbo, vedlagt kopi fra gårdbestyrer Torgeir Hermann av 19.1.74.

³⁴¹ NF, 1.4.67

³⁴² NF, 18.1.67

³⁴³ Bodø kommune arkivboks: 504.20 Generalplanutvalget 1970-1973, Arbeidsnotat sannsynligvis behandlet høsten 1971. Det refereres til pkt oversendt Bodø formannskap i februar 1970. Standpunktet anskueliggjør holdninger til friluftsområder hos særlig Kåre Johannessen og Erling Ilstad i følge samtale med Ivar Helness 30.5.03.

Rønvikfjellet var et alternativ som stadig ble diskutert.³⁴⁴ Generalplanutvalget var delt i synet på dette alternativet. Utvalgets nestleder, høyrerepresentanten Erling Ilstad, ivret for nordsidealternativet. Reguleringssjef Helness og formannen Kåre Johannessen var imot.³⁴⁵

Jordvernargumentet spilte igjen inn: Utbygging på den smale landstripen på nordsiden ville gå ut over jordbruksarealer, mens man på sørsiden langs Saltfjorden ("Innstranda") kunne etablere et nytt utbyggingsområde på utmarksarealer. Men først og fremst var det trusselen om ødeleggelse av de forholdsvis bynære natur-, rekreasjons- og friluftsområdene på nordsiden som ble vektlagt i drøftingen. Etter hvert utviklet det seg konsensus i utvalget. Boliger på nordsiden ble forlatt som mulig utviklingsområde.

Det kan synes som om toneangivende medlemmer av generalplanutvalget hadde større interesse enn politikere ellers av å verne friluftsområdene og da spesielt de bynære rekreasjonsområdene. Generalplanutvalgets leder Kåre Johannesen var spesielt opptatt av allmennhetens natur- og friluftsjnteresser. Som leder av kommunens friluftsnemnd drev han et utstrakt arbeid for å sikre friluftsområder for allmennheten. Med tilskudd fra staten var områder kjøpt opp eller sikret ved servituttavtaler med grunneierne om strandområdene Ausvika og Geitvågen på byens nordside. Johannessens faglige³⁴⁶ og politiske interesse for natur- og friluftssektoren illustreres i arbeidet med å utarbeide en friluftspan for Bodø. Planen som også ble sektorplan for generalplanen, førte han personlig i pennen. Den framsto som et mønsterdokument og ble referert til i det nyopprettede Miljøverndepartementet og i andre sammenhenger. Arbeidet resulterte da også i at Johannessen ble oppnevnt som medlem i Statens friluftsråd for to perioder.³⁴⁷

Aktørperspektivet er derfor viktig. Det er mennesker som i siste instans foretar politiske valg. Aktørenes interesser og preferanser må derfor vurderes i enhver sak, og det kan synes som de har hatt stor betydning for valg av utbyggingsalternativ i Bodø. Generalplanutvalget var likevel neppe på kollisjonskurs med dominerende holdninger i tiden. Ideer om trim og

³⁴⁴ Jf. for eksempel NF 22.6.67 *Flyfotografering alt i år for trase' gjennom Rønvikfjell-tunnel.*

³⁴⁵ Samtale med Ivar Helness 30.5.03

³⁴⁶ Han var utdannet sivilagronom og ansatt ved Nordland landbrukskontor.

³⁴⁷ Samtale med Ivar Helness 30.5.03, samt intervju med Kåre Johannessen 18.11.99.

friluftsliv og friluftaktiviteter hadde forankring innenfor idrettsorganisasjonene, arbeiderbevegelsen og uorganiserte i by og bygd.³⁴⁸

5.3.1.10 Utvalgets konklusjon med hensyn til utviklingsmønster

Generalplanutvalgets arbeid med å meisle ut prinsipper for byveksten ble altså påvirket av tre parallelle saksforhold; den tilspissede flystøysaken, konflikt om jordbruksområder og hensyn til natur- og friluftinteresser.

For generalplanutvalget og øvrige aktører var forholdet mellom byekspansjon og jordbruks-, natur- og friluftinteressene i utgangspunktet en lokal konflikt. Men spørsmålet ble stadig mer aktualisert på nasjonalt plan. Natur- og miljøvern var etter hvert blitt et allment tema i den nasjonale samfunnsdebatten. Bratteli-regjeringen leverte *St.meld. nr. 27 (1971-72) Om regionalpolitikken og lands- og landsdelsplanleggingen*. Regjeringen fokuserte her blant annet på bevaring av de beste sammenhengende landbruksarealene både i spredtbygde strøk og i utbyggings- og pressområder. Videre argumenterte regjeringen for å legge et langsiktig økologisk perspektiv til grunn for framtidige arealplanleggingen. Generalplanutvalget var klar over og tok hensyn til dette nasjonale innspillet i sitt planarbeid.³⁴⁹

I drøftingen om jordbruket var både leder og nestleder i generalplanutvalget på kjent grunn. Begge hadde nær tilknytning til agrarsektoren. Kåre Johannesen (DNA) var udannet sivilagronom og arbeidet i landbruksforvaltningen, mens tannlege Erling Ilstad (H) kom fra gård og hadde agronomutdannelse. Det kan derfor være grunn til å stille spørsmål om deres bakgrunn og tilknytning til agrarsektoren spilte inn i utvalgets vurderinger. I følge generalplanutvalgets sekretær kunne ikke dette tillegges vekt.³⁵⁰ Det synes da også som om det var aksept i alle partiene for generalplanutvalgets forslag om vern av sammenhengende landbruksområder. Ikke bare nært sentrum, men også innmarksarealene langs Riksvei 80 (mot Fauske) ble forsøkt sikret mot boligbygging. På begynnelsen av 1970-tallet må vi således kunne konkludere med lokal politisk konsensus om vern av Rønvikjordene.³⁵¹ Det endelige

³⁴⁸ Slagstad (1998): 342 ff

³⁴⁹ Bodø kommune: Forslag til generalplan (1973), s.9

³⁵⁰ Samtale med Ivar Helness 30.5.03

³⁵¹ BK Boks 504.20 Bodø Generalplanen 1973-1974. I brev fra Bodø Arbeiderparti av 18.5.1973, uttalelse fra Bodø Høyres bystyregruppe, brev fra Kristelig Folkeparti i Bodø 10.2.73 og 21.5.73, Fra senterpartiets bystyregruppe. 30.5.73 og, uttalelse fra Bodø SF 12.5.73, vel nok på et senere tidspunkt, framgår ingen slike motforestillinger mot planens jordvernaspekter. Det var bred politisk konsensus om forslaget, noe som viste at jordvernet sto sterkt blant alle de politiske partiene i byen

generalplanforslaget innebar derfor et langsiktig vern av landbrukets innmarksarealer i Bodø. Dette betydde at framtidig boligbygging og andre formål måtte planlegges i utmarksområder.³⁵²

Vern av eksisterende rekreasjons- og naturinteressene sto sterkt i generalplanutvalget. Jeg har vist hvordan utvalget hadde sterke motforestillinger mot å ekspandere innover i bymarka.. Den gryende natur- og miljøverninteressen i samtida lå også til grunn for målsettingene for friluftssektoren. ”Kommunene bør innordne seg regionale, nasjonale og internasjonale interesser” het det i den ferdige generalplanen. Allemannsretten ble understreket ved at tilgjengelighet til strender ved sjø, innsjø og elv og andre friluftsområder ble vektlagt. Markagrensene ble lagt fast. Befolkningens behov for rekreasjon og friluftsliv skulle sikres og generalplanutvalget foreslo derfor en stram grense for bymarka. Ved en eventuell overordnet stadfesting av generalplanen ville friluftsområdene være sikret for en 10-årsperiode, men utvalget foreslo i tillegg at kommunen gikk inn for varig vern av spesielt viktige naturområder og friluftsområder.³⁵³

For å beskytte landbruks- og naturområder la utvalget opp til en skarp grense mellom disse og byggeområder. Dette gjaldt ikke kun i byvekstområdet, men også ved å tilrettelegge og konsentrere ny bebyggelse og offentlige servicetilbud i tre senter i kommunens ytterdistrikt; Kjerringøy handelssted, Skaug og Saltstraumenområdet. Spredt boligbygging utenom disse områdene burde ”begrenses til et minimum”.³⁵⁴ Dette var som vi skal se senere i avhandlingen et allment plantiltak.

Det var imidlertid utfallet av flystøysaken som var avgjørende for valg av utviklingsmønster. Flystøy og boligbygging hadde vært et sammenhengende problemfelt for Bodøs politikere og byråkrater helt siden 1968. En vei ut av uføret ble lansert på et møte mellom staten og kommunen i august 1970. Daværende kommunalminister foreslo nedsatt et utvalg som på fritt grunnlag skulle vurdere det foreliggende flystøymaterialet og fremme forslag til boligutviklingsplan for kommunen. Saken ble bifalt, og kommunen oppnevnte et *ad hoc utvalg* bestående av representanter fra kommunen, kommunaldepartementet og Nordland

³⁵² Både de bynære ”Rønvik-jordene” samt landbruksskolens grunn ble regulert med grønt til jordbruksområder. Også innmarksarealene både på byens nordside og østover langs Riksvei 80 ble gitt samme planstatus.

³⁵³ Bodø kommune: Forslag til generalplan (1973), s.26-28

³⁵⁴ Bodø kommune: Forslag til generalplan (1973), s.8-10

fylke. Ved behandling av *ad hoc utvalgets* innstilling i bystyret i april året etter var det tilnærmet full oppslutning om utvalgets konklusjoner:³⁵⁵

- 560 færre leiligheter i områder med stadfestet reguleringsplan (byggekclare områder) eller områder som var under planlegging
- begrense (service-)industri nær boligområder for å unngå miljøforringelser
- anviser nye boligområder primært til Hunstad Øst (7 km fra byens sentrum østover i retning Fauske) og byens nordside (Skivik/Løpsmark).

Generalplanutvalgets medlemmer deltok i den løpende debatten som bystyremedlemmer, men behandlet også saken på egen hånd. *Ad hoc utvalgets* anbefaling gjaldt kun for et avgrenset boligutbyggingsprogram. Generalplanutvalget måtte forholde seg til dette. Bystyrets oppfølging av *Ad hoc utvalgets* anbefaling la imidlertid klare premisser for byutviklingsmønsteret som helhet. Det forelå fortsatt alternative retninger for den langsiktige byveksten: Den kunne gå nordover eller østover langs Saltfjorden. Noen byutvikling på selve Bodø-halvøya var umulig å planlegge da nye flystøybestemmelser gjorde det umulig å utnytte sentrumsnære områder til boligbygging. Dette området omfattet også store deler av de offentlig eide jordbruksarealene i byens nærhet. Generalplanutvalget måtte foreta de mer langsiktige prioriteringene.

Det var altså en kombinasjon av flystøysaken, framveksten av ”grønne verdier”; bevaring av dyrket mark, natur- og friluftsområder, samt stopp i boligbyggingen som i sum var avgjørende for valg av Bodøs vekstmønster. Som Kåre Johannessen i ettertid har uttrykt det: Kommunens politikere var ”desperate” etter å få fart på boligbyggingen igjen. Å forsøke å få frigitt flere bynære områder ble sett på som umulig, i beste fall en tidkrevende prosess. Den eneste muligheten til å skaffe befolkningen boligtomter var å gå utenfor de støybelastede områdene.³⁵⁶ Flystøysaken virket også mot å ta kampen opp med jordvernerinteressene. Å arbeide for annen utnyttelse ville ikke bare være en kamp mot jordvernerinteressentene, men også en tidkrevende strid om flystøy. Det siste veide vel så tungt. I forslaget til generalplan fra 1973 konkluderte utvalget med at utviklingen i flystøysaken hadde satt kommunen betydelig tilbake i arbeidet med å skaffe innbyggerne et forsvarlig boligtilbud.³⁵⁷ I stedet for en gradvis utbygging fra Bodøsjøen og østover som *Andersson & Skjånes* hadde lagt opp til, foreslo

³⁵⁵ Bodø Bystyre: K-sak 56/71 Ad hoc utvalgets innstilling vedrørende flystøy og boligbygging i Bodø.

³⁵⁶ Intervju Kåre Johannessen 18.11.99

³⁵⁷ Bodø kommune: Forslag til generalplan (1973), s.4

generalplanutvalget å starte opp lenger ute i bybåndet – med ny boligbygging først på Hunstad, 7 km fra byens sentrum. For å bøte på de strenge flystøybestemmelsene foreslo utvalget en rekke støyforebyggende tiltak. Blant annet ønsket utvalget å flytte flyavgang og landing lengst mulig vest på flyplassen. På lengre sikt var det ønskelig å forlenge rullebanene 700-800 meter mot vest.³⁵⁸

Valget av byvekstalternativ betydde etablering av nye bydeler i forholdsvis stor avstand fra sentrum. Utvalget hadde klare anbefalinger for å bøte på mulige ulemper. Sovebyer måtte ikke utvikles. Nye arbeidsplasser burde etableres i de nye ”erervssonene”. Bykjernen skulle avlastes ved etablering av tilfredsstillende offentlig og privat service i bydelssentra (Alstad, Hunstad, Bertnes og Tverrlandet).³⁵⁹ For Mørkved ble etableringen av distriktshøgskolen trukket fram som ”et viktig supplerende element i oppbygging av et avansert bydelssenter for omkringliggende boligarealer.” I likhet med universitetsbyggingen i Tromsø ble den nye postgymnasiale utdanningen vektlagt som en vekstfaktor i planen.³⁶⁰ I følge den såkalte *Ottesen-komiteen* som utredet behovet for høyere utdanning i Norge, hadde den nye distriktshøgskolen (og andre lignende ”studiesenter”) behov for regulerte områder på minst 1000 dekar.³⁶¹ Størrelsen på tomtearealet til den nye distriktshøgskolen ble fulgt opp i plansammenheng og sier noe om forventningene til etableringen.³⁶²

Nyetaableringer i bykjernen måtte ha klar betydning for distriktet om de skulle tillates. Større arbeidsplasser som ikke oppfylte dette kriteriet, skulle styres utenfor sentrum; først og fremst av trafikale forhold. For selve bykjernen (den gamle bykommunen) forelå det en samlet reguleringsplan fra 1946 (BSRs plan). Utviklingen av sentrum ble ikke prioritert i generalplanen. I stedet åpnet generalplanutvalget opp for utarbeiding av en egen sentrumsplan på et senere tidspunkt.³⁶³ Generalplanutvalget hadde altså klare synspunkter på funksjonsfordelingen i hele det vel 20 km lange byutviklingsområdet. Utvalgets holdninger kan både kobles til naboskapsprinsippet og tradisjonelle antiurbanistiske ideer i en planfaglig sammenheng, men samtidig kan også anbefalingene tolkes som et resultat av økt miljøfokus i samtiden og økt vektlegging av periferi i forhold til sentrum.

³⁵⁸ Bodø kommune: Forslag til generalplan (1973), s.35

³⁵⁹ Bodø kommune: Forslag til generalplan (1973), s.10-12

³⁶⁰ Bodø kommune: Forslag til generalplan (1973), s.21

³⁶¹ *Komiteen til å utrede spørsmål om videreutdanning for artianere og andre med tilsvarende utdanning* (Ottesen-komiteen): Innstilling nr II datert 7.juni 1967, i følge upublisert manus av Svein Fygle vedr. *Høgskolevirksomhetens historie i Nordland 1970-1994*.

³⁶² Resultatet ble imidlertid mer beskjedent. Tomtearealet til Høgskolen i Bodø i dag er på ca. 45 dekar.

³⁶³ Bodø kommune: Forslag til generalplan (1973), s.10-12

Som helhet må imidlertid arbeidet med å utarbeide generalplanen for Bodø karakteriseres som et resultat av en langvarig politisk prosess der lokale forutsetninger, problem og utfordringer måtte bli og ble tilpasset planfaglige og overordnede politiske føringer.

5.3.2 Noen aspekt ved generalplanprosessen i de nordnorske byene.

I denne delen av kapitlet vil jeg for å kunne trekke mer allmenne slutninger om generalplanprosessen i de nordnorske byene sette Bodø-eksemplet inn i en større sammenheng.

Drøftingen av generalplanprosessen i Bodø viste hvordan planen ble til som følge av en politisk prosess. I denne prosessen ble det utviklet planer for hvordan byens næringsliv, infrastruktur og velferdstilbud var tenkt realisert i framtiden. Dette var en vesentlig del av innholdet og tenkningen i generalplanarbeidet. Bortsett fra generalplanutvalgets prioriteringer av befolkningens tilbud i de nye bydelene, har ikke dette blitt omtalt i vesentlig grad i avhandlingen fram til nå. Slike ideer som primært kan forankres i eldre byplanteorier som kan knyttes til naboskapstankegangen (og for eksempel andre planteoretiske ideer som hagebybevegelsens) var det i generalplanleggingens tid egentlig konsensus om. Livskraftige bydeler med nærhet til (nær-)butikker, skoler, helse- og sosialtilbud, samt fritidstilbud, var en omforent politikk. Dersom det oppsto konflikter om dette, skyldtes det divergens om og hvordan bydelen skulle realiseres; for eksempel om boligbyggingen ble fulgt opp med utbyggingen av et samtidig velferdstilbud, eller om den planlagte fysiske utformingen av de nye bydelene (for eksempel arkitektonisk) ville skape gode bomiljø. Det er ikke tema i dette kapitlet.

I stedet vil jeg på et mer generelt grunnlag drøfte særlige viktige og prinsipielle sider ved generalplanprosessen i de nordnorske byene.

5.3.2.1 Naturlandskapet – topografi, økologi og klima

I nordnorsk bosettingshistorie finner vi mange eksempler på at samspillet mellom sysselsetting og topografiske, klimatiske og økologiske faktorer har virket bestemmende for hvor folk har bosatt seg. Det er gitt generelle beskrivelser av slike lokaliseringer,³⁶⁴ men til syvende og sist var særskilte lokale forhold som avgjorde hvor de forskjellige husene i gården

³⁶⁴ Bratrein (1992): 217-218

eller grenda skulle anlegges.³⁶⁵ Jeg har tidligere beskrevet hvordan byplanleggere som Sverre Pedersen og Kristoffer Lange særlig ivaretok det topografiske elementet ved å la bebyggelsen både følge landskapet den ble lagt i, men også hvordan gater og plasser ble tilpasset naturomgivelsene ut fra estetiske prinsipper.

Med generalplanleggingen ble forholdet til topografiske og klimatiske faktorer underlagt en helt annen og mer omfattende behandling. Alle generalplanene i perioden hadde grundige og detaljerte registreringer av naturgitte vilkår, herunder fysiske og klimatiske forhold.

Betydningen av disse faktorene varierte, men de var nok viktigst for byer som var utsatt for vær og vind. Bodø er et slikt sted, der det ligger på den ytterste delen av den flate Bodø-halvøya, nærmest ubeskyttet for alle mulige vindretninger. Vær og vind var altså noe som i utgangspunktet betydde noe for bodøværingenes livssituasjon. Det at nye boligområder innover Saltfjorden langs Riksvei 80 ville bli sørvendt med den betydning det har for klimatiske forhold, var en viktig faktor for valg av byvekstretningen.³⁶⁶

Man kan også gjøre et analytisk hovedskille mellom de byene der den lokale topografien gir naturgitte forhold for ekspansjon og byene der topografiske strukturer setter begrensninger for denne. De nordnorske byene har tradisjonelt vært lokalisert til kystleia, og landsdelens ytterkyst er generelt kjennetegnet med mye fjell og lite flatland. Å drive byutvikling i arktiske fjellområder er verken ønskelig eller rasjonelt. Det er en faktor som får økt betydning jo lenger nord i landsdelen man beveger seg. Det betyr at byenes utviklingsmuligheter også har vært begrenset av topografiske forhold. De nordnorske byenes arnested har vært havna. Derfra har byen utvidet sitt territorium. Åser og enkelte steder bratte fjell har presset byutviklingen sidelengs i stedet for en symmetrisk vekst. Deretter har politikere og byplanleggere valgt å anlegge forsteder og nye bydeler på baksiden av slike naturgitte stengsler.

Å trekke fram dette aspektet er viktig fordi både plandokumenter og senere drøftinger og analyser av årsaken til byenes utviklingsmønster etter mitt skjønn underkommuniserer betydningen av naturgitte og enkle faktorer til fordel for byteoretisk anlagte forklaringer.³⁶⁷

³⁶⁵ Se for eksempel Pål Espolin Johnsons beskrivelse av kulturlandskapet i boka om Mostad/Værøy. Johnson (1975).

³⁶⁶ Intervju med Kåre Johannesen, 18.11.99.

³⁶⁷ I de aller fleste generalplanene fra 1970-tallet finnes det klimaanalyser, i enkelte tilfeller særdeles omfattende utredninger.

Forhold som topografi og klima har større innvirkning på byenes utviklingsmønster enn ekspertenes utredninger. Det vil jeg komme tilbake til nedenfor.

5.3.2.2 Menneskeskapte strukturer

I generalplanprosessen vil også menneskeskapte strukturer virke inn på valg av retning for byveksten.

Særlig store etableringer/institusjoner vil være med å bestemme byens (videre) utvikling. Industrietableringen var avgjørende for byformingen på industristeder, hevder Øyvind Thomassen.³⁶⁸ Industriens betydning vekstlegges også av Oddvar Svendsen for Narvik i perioden fram til 1980.³⁶⁹ Narvik et slående eksempel i landsdelen. Det indikerer tittelen på første bind i den nye byhistorien: *"Byen, banen og bolaget"*. LKABs og jernbanens virksomhet var ikke bare livgivende for bysamfunnet, men også formende for selve kulturlandskapet. De to nevnte institusjonene la beslag på arealer som var avgjørende for hvor byen for øvrig skulle ligge og vokse.³⁷⁰ Da bygningsloven av 1965 trådte i kraft, hadde vi sammenlignende arealkrevende industrietableringer i Mo i Rana og i mindre målestokk i Mosjøen. Slike kulturelt skapte strukturer var viktige premissgivere i generalplanleggingen.

Jeg vil imidlertid argumentere for at ikke bare industri, men også andre større strukturer må tillegges like stor betydning. Ovenfor er det for Bodøs del vist hvordan eksisterende landbruksområder var en slik faktor som skapte konflikt i forbindelse med urbanisering. De fleste bysamfunn måtte ta, og tok, hensyn til dette i generalplanleggingen.³⁷¹ For Tromsøs del gjaldt det for eksempel landbruksområdene på Tromsøyas sørvestside og særlig i forhold til forsøksgården på Holt. For Bodø var problemet mer omfattende enn ellers. De store landbrukseiendommene i nærheten av sentrum (Rønvik sykehus, Forsøksgården på Vågønes og Nordland landbruksskole) grenset til hverandre og utgjorde til sammen mellom 2000 og 2500 da. En konflikt som kvantitativt ikke var sammenlignbar med andre nordnorske byer.

Dessuten viste det seg at flyplassetableringer i byenes umiddelbare kjerneområder var en viktig faktor for byplanleggingen og byutviklingen. Mange flyplasser var anlagt i en tid med støysvake propellfly. Ny fly med jetmotorer lagde mer støy enn propellflyene, og flytrafikken

³⁶⁸ Thomassen (1997 a): 62

³⁶⁹ Svendsen (2007)

³⁷⁰ Aas (2001): 57-64.

³⁷¹ Se for eksempel Generalplan for Harstad (1971) del 4.A. Landbruk

var økende samtidig som oppmerksomheten på flystøy som problem økte. Det medførte begrensninger i arealplanleggingen, særlig i forhold til boligbyggingen. Bodø sto også her i en særstilling, men også for Alta og Tromsøs del virket støyproblematikken inn. I Alta forsøkte man å bøte på problemet ved å omregulere planlagte boligarealer på Elvebakken og i sentrum (Amtmannsneset/Bukta) til industriområder.³⁷² I Tromsø viste en undersøkelse fra 1969 at særlig nattflygningene – som var svært omfattende på denne tiden - var sjenerende for byens innbyggere. På grunnlag av støymålinger anbefalte man ikke boligbygging verken i en indre sone mot Langnes flyplass eller i deler av den påfølgende sone to. Dersom det allikevel skulle bygge boliger her, måtte de gis ekstra støyskjerming, het det i Tromsøs første generalplanutkast fra 1971.³⁷³ I praksis betydde dette utelukkelse av boligbyggingen i nærheten av flyplassen på Langnes.

Med framveksten av privatbilismen virket også hovedkommunikasjonsårer til lands og viktige kommunikasjonsmessige prosjekter inn på planleggenes og politikernes argumentasjon og valg av løsninger for den framtidige byutviklingen. For det første har vi sett at bebyggelse grodde fram på egen hånd langs viktige innfartsveier (riksvei 80 mot Fauske for Bodøs del), for det andre betydde realiseringen av nye bro- og veiprojekter muligheter for byvekst i områder som tidligere ikke var mulig. I denne sammenheng peker Tromsø seg ut. Broa over Tromsøundet ble åpnet allerede i 1960 mens Sandnessundbroa kom i 1973.³⁷⁴ Mye av planleggingen og realiseringen av disse hovedveiforbindelsene ble fastlagt av staten i NVP I. Kommunene var altså ikke direkte aktører, men drev politisk påtrykk. For Tromsøs del var det et samspill, der lokale interessenter etablerte broselvskap som både samlet inn penger og var pådrivere for å realisere prosjektene.³⁷⁵

Slike større menneskeskapte strukturer var lokale premisser som det måtte tas hensyn til i generalplanleggingen. I tillegg framkom det paradoksale at samme institusjon/funksjon til forskjellige tid kunne ha positiv betydning for byutviklingen og byplanleggingen, men i neste øyeblikk virke som en problemfaktor. Tidligere er det pekt på bilens transformasjon fra allment samfunns gode på 1960-tallet til miljøproblem på 1970-tallet. Parallellene er mange: flyet; fra grunnlag for sysselsetting og kommunikasjonsmiddel til støykilde, psykiatrisk

³⁷² Intervju med Kirsti Knudsen 6.5.2002

³⁷³ *Tromsø generalplan Del 1. Vekst og Vilkår* (1971): 75-78.

³⁷⁴ Sammenknytningen av øyene i Vesterålen og Gisundforbindelsen på 1970-tallet peker hen mot byveksten i Sortland og Finnsnes som kom på et senere tidspunkt.

³⁷⁵ Tjelmeland (1996 a): 136-139

sykehus (eks Rønvik sykehus i Bodø); fra stor arbeidsplass til konfliktfaktor som jordeier eller industri; fra vekstfaktor til miljøproblem. I hvor stor grad slike faktorer spilte inn i generalplanleggingen varierer fra sted til sted, men de (er og) var grunnleggende forutsetninger som spilte inn i planleggingsprosessen. I den grad de ble problemfaktorer, la i tillegg eksterne politiske forhold også føringe i prosessen (jf. flystøyen).

5.3.2.3 Politiske forutsetninger

Politiske forhold som kan spille inn i generalplanprosessen kan være mange, for eksempel ad hoc pregede saker, men også mer fundamental politikk av ideologisk karakter som etter hvert fikk mer varig innvirkning på utviklingen i perioden. I generalplanprosessen var økt miljøfokus en slik politisk ideologisk kraft som kom til å få økt betydning i perioden.

Større fokus på miljøødeleggelser og grønne verdier var stigende på 1960-tallet. Særlig Rachel Carsons bok "The Silent Spring" på begynnelsen av tiåret skapte et gjennombrudd for vitenskapelig interesse for menneskeskapt ødeleggelser av miljøet og la grobunn for en voksende miljøinteresse. *Natur og Ungdom*, som ble startet opp i 1967, og *Samarbeidsgruppene for natur- og miljøvern* sto for en fornyelse av miljøvernarbeidet blant annet ved å innarbeide begrep som "miljøvern" og "økologi" i stedet for det mer avgrensede ordet, "naturvern". Midt i generalplanleggingens tidsalder kulminerte engasjementet nasjonalt med på den ene siden "Mardølaaksjonen" (1970); den første sivile ulydighetsaksjon på miljøområdet, og på den andre siden ved etableringen av Miljøverndepartementet (1972) innenfor den offentlige sfæren. Miljøvern var blitt politikk.³⁷⁶

Parallelt med iverksettelsen og utøvelsen av Bygningsloven kom det en rekke tiltak for å sikre allmennhetens adgang og bruk av friluftsområder. I 1965 kom den midlertidige "strandloven" som forbød bygging i 100-metersbeltet langs sjøen.³⁷⁷ Sammen med retten til fri ferdsel i utmark som på slutten av 1950-tallet var tatt inn i Friluftsløven, påvirket det generalplanleggingen.³⁷⁸ I Bodø har vi sett hvordan sentrale politikeres interesse for saken virket inn på generalplanarbeidet, men også i landsdelens øvrige kommuner kom det til

³⁷⁶ Benum (1996): 34 ff

³⁷⁷ Den midlertidige loven ble avløst av Strandplanloven av 1971. Denne er senere innarbeidet i Plan og bygningsloven av 1985 (§ 17-2)

³⁷⁸ Friluftsløven av 1957

uttrykk i fastsettelsen av grensene til bymarka. I Tromsø var det et viktig aspekt i planleggingen. Allerede før Tromsøs tid som storkommune (på 1950-tallet) ble høydedraget over Tromsøya diskutert vernet til friluftsmål.³⁷⁹

Det miljømessige aspektet var altså et generelt framtrekkende trekk i generalplanene. Natur- og friluftsområder ble reguleringsmessig sikret i plankartene. Vi har vist hvordan dette både var en trend i tiden og hvordan det ble ivaretatt av politikerne i lovverk. Utover i perioden kom det økologiske aspektet mer og mer til syne i politikken. Aktivister gikk i bresjen ved å aksjonere mot utbyggingen av Mardøla og gjennom Aksjon Kyst-Norge å argumentere mot økende overbeskatning av fiskebestander (Aksjon Kyst-Norge som ble landsomfattede i 1973, startet opp sin virksomhet ved å arbeide og agitere for nasjonale fiskeriinteresser). De miljømessige aspektene kom også etter hvert til uttrykk i av nasjonale og regionale politikkdokumenter.³⁸⁰ Det tok kommunene hensyn til i generalplanleggingen, særlig ble jordvernet viet fokus og virket styrende på byutviklingen.

5.3.2.4 Bruk av planteori

Generalplanarbeidet var styrt av bestemmelser og forskrifter om innhold og hvordan de skal utarbeides. Ekspertene, utredere og saksbehandlere måtte forholde seg til dem, men de utformet planene i tillegg med bakgrunn i teori og metode fra eget faglig ståsted. Det påvirket planleggingsprosessen.

Byvekst i form av byspredding var et tiltakende fenomen på 1900-tallet. På begynnelsen av århundret sprengte byene sine grenser ved ny bebyggelse i et byggebelte omkring byen eller langs innfartsårer.³⁸¹ Kommunesammenslutningene ga byene nye muligheter til å ekspandere på områder innenfor egne grenser, og i ettertid kan vi slå fast at byspreddingen aldri har vært større enn på 1960-tallet og 1970-tallet.³⁸²

For ekspertene var imidlertid spørsmålet hvordan veksten skulle styres og kanaliseres. I arbeidet med generalplanene tok ekspertene utgangspunkt i teorier og modeller om alternative

³⁷⁹ Tjelmeland (1996 a): 439

³⁸⁰ Jf. St.meld. nr. 27 (1971-72) Om regionalpolitikken og lands- og landsdelsplanleggingen

³⁸¹ Stugu (2006): 414-415

³⁸² Stugu (2006): 447-453

former for byvekst. Slikt teoretisk grunnlag hadde planleggerne ervervet seg via faglitteraturen, i utdanning eller på egen hånd.³⁸³

Vekstmønstrene i en by kan sterkt forenklet inndeles i tre prinsipper:³⁸⁴

- (1) for det første vekst ved reproduksjon, dvs. ved opprettelse av nye byer,
- (2) dernest vekst ved utvidelse og
- (3) for det tredje vekst ved intensivering, det vil si en fortetting eller fornyelse av eksisterende by til høyere utnyttelsesgrad

I praksis kan alle tre prinsippene være virksomme samtidig, men i forhold til planlegging og som analytisk redskap kan det være nyttig å vurdere dem enkeltvis.

Det tredje alternativet – vekst ved intensivering – kom generelt ikke til uttrykk i generalplanene for de nordnorske byene i perioden. I gjennomgangen av planene fant jeg ikke ett forslag om sanering av eksisterende boligmasse til fordel for ny, konsentrert bebyggelse. Allikevel oppsto det i perioden konflikter mellom verneinteresser og interessenter som ønsket å rive hus til fordel for nye bygg eller trafikkprosjekter. I Tromsø finner vi slike eksempler, men det kan ikke kalles omfattende saneringstiltak i forbindelse med generalplanprosessen.³⁸⁵ En annet betydelig konflikt med betydelig symboleffekt var kampen for bevaring av ”Sjøgato” i Mosjøen sentrum. I en reguleringsplan fra 1970 vedtok Vefsn kommune å rive flere gamle bygninger til fordel for parkeringsplasser. Ildsjeler tok opp kampen mot sanering, og motstanden resulterte etter hvert i bevaring av dette unike bygningsmiljøet. Prosjektet er et tidlig eksempel på oppslutning om vernetanken i perioden.³⁸⁶

Alta kan karakteriseres som et unntak fra trenden om ikke å konsentrere sentrumvekst. Bygda hadde i utgangspunktet to hovedsentra, Elvebakken og Bossekop, klart atskilt fra hverandre. I generalplanen bygde man på Erik Loranges intensjoner i soneplan fra BSR-perioden om å

³⁸³ I Bodø kommunes arkiv finnes for eksempel Anker (1967) som redegjør for disse teoriene. Heftet er brakt inn av den nyutdannede siv.ing Steinar Skogstad i forbindelse med hans arbeid med Bodøs generalplan. Skogstad hadde da med tanke på interesser og arbeidsmarked deltatt på kurs i planlegging på NTH.

³⁸⁴ Anker (1967): 5. Nedenfor bygger jeg på Ankers beskrivelse i dette heftet.

³⁸⁵ I stedet er det snakk om saneringen av ”Nestranda” som faller utenfor periodiseringen her, jf. Tjelmeland (1996 a): 48-49 og enkeltprosjekter som faller innenfor perioden, jf Tjelmeland (1996 a): 583 ff.

³⁸⁶ Se for øvrig Stugu (1997): 87, 91 ff. og 160 ff om konflikten vedrørende sanering og vern av Baklandet i Trondheim

etablere og utvikle et felles hovedsentrum mellom de to gamle. På denne måten ønsket man å samle to selvstendige steder til en konsentrert sammenhengende urban enhet.

Den mest nærliggende og tradisjonelle måten å utvide byen på, var å følge et logisk vekstprinsipp; ved stadige ringdannelser. Internasjonalt hadde ringveksten kommet i miskreditt fordi den hadde sine begrensninger. I stedet ble ensrettet båndutvikling trukket fram som et effektivt og produktivt alternativ. Som vi har vist, gjaldt dette for Bodø som helt siden utbyggingen av de nye byområdene på 1970-tallet begynte, er blitt benevnt ”båndbyen”.

Det var uaktuelt at staten på 1960- og 1970-tallet skulle ta initiativ til å etablere nye autonome byer, som engelske New Towns.³⁸⁷ Ideen kan imidlertid overføres til norske forhold i det å etablere et eller flere selvstendige avlastningssentra utenfor de eksisterende byene, med infrastruktur og arbeids-, velferds- og tjenestetilbud som gjorde at ”avlastningsbyen” kunne virke som et selvstendig byalternativ til det gamle senteret. For ekspertene framsto dette som en mulighet som måtte utredes. I arbeidet med generalplanen for Harstad var et av to alternativer nettopp å etablere et avlastningssenter ved Gausvik/Rødskjær helt sør i kommunen.³⁸⁸ Forslaget ble tonet ned i det endelige utkastet to år senere. Da ble Gausvik/Rødskjær presentert som en mulig framtidig drabantby.³⁸⁹ I Tromsøs generalplan ble det pekt på muligheten til å etablere en ny ”Eidkjosby” som hovedsenter i tillegg til byen på Tromsøya. Eidkjosbyen skulle ha 7-8000 arbeidsplasser og etableres som ”et nytt konkurransedyktig sentrum” til den gamle byen, het det i generalplanforslaget fra 1971.³⁹⁰ Problemstillingen var også aktualisert av Andersson & Skjånes i 1967 for Bodøs vedkommende, ved å opprette en ”ny by” på Tverrlandet, 20 km fra sentrum. Kommunikasjonsmessig var ikke avstanden til det eksisterende sentrum avskrekkende. Det ble argumentert for at det lå godt til rette for pendling langs Riksvei 80, og muligheten for etablering av lokaltogtilbud langs den nyanlagte jernbanetraseen til Nordlandsbanen også var tilstede. Forslaget ble ikke vurdert i generalplanarbeidet i den nye storkommunen. Selv med de gryende flystøyproblemene i Bodø ble alternativet liggende urørt. Fordelen med å utnytte allerede eksisterende infrastruktur nærmere sentrum veide tyngst.

³⁸⁷ Imidlertid var det ideer om sentralisering i færre byer, samt spørsmål om flytting av byer og steder i forbindelse med planene for gjenoppbygging av Finnmark etter krigen. Den var imidlertid bare en flytting som ble utredet, flytting av Vardø til fastlandet, jf. Dancke (1986): 34 og 151-152

³⁸⁸ Generalplan Harstad kommune (1971): 3.A.4

³⁸⁹ Generalplan Harstad kommune (1971): 3.A.7 ff.

³⁹⁰ *Tromsø generalplan Del II. Mål og muligheter* (1971): 20

Å kanalisere byveksten i de nordnorske byene til selvstendige ”avlastningsbyer” framstår i ettertid som abstrakt tankegods. Tanken om å flytte all vekst vekk fra eksisterende bysenter, slik det framgår i Tromsøs første publiserte generalplanforslag, og mot en nyetablert selvstendige og konkurransedyktige avlastningsby, må kunne karakteriseres som urealistisk. At for eksempel all ny sysselsetting – for Tromsøs del 7-8000 nye arbeidsplasser som generalplanutvalget forutsatte fram mot år 2000 – skulle utelukkes fra det gamle sentrum og kun rettes mot den nye Eidkjosbyen, må ses på som et urealistisk alternativ i ettertid. Når slike alternativ allikevel ble utredet og presentert, må det tolkes som om forslagene ble sett på som realistiske i samtida. Flere argumenter kunne spille inn her: Ønske om desentralisering av sentrumsfunksjoner var et slikt argument,³⁹¹ mens det å eliminere og unngå flystøy, var et annet moment (Bodø). Bakgrunnen for teorien var imidlertid storbyenes behov for å løse problemene med en tiltakende urbanisering, og her mener jeg ordentlige storbyer som ikke fantes i Nord-Norge. Vi må derfor kunne hevde at ”ny by”-alternativene framstår som teoristaffasje fra planleggenes side. Det var en form for teoriimport som dannet grunnlag for utredning, drøfting og forslag, og som mer dokumenterte ekspertenes formale kunnskaper enn aktuelle og reelle planleggingsalternativer. ”Ny by”-alternativene er da også i realiteten et 1960-tallsfenomen innenfor nordnorsk planlegging. Slike forslag eksisterer ikke i nordnorske planforslag etter 1971. På 1960-tallet var generalplanleggingen ny, og planleggerne hadde behov for å dokumentere sine faglige kunnskaper. Dette skinner særlig igjennom i de omfattende generalplanforslagene for Harstad og Tromsø fra 1971 som har en utpreget teknokratisk form i så vel språk som analyse.

Ut over på 1970-tallet endte man opp med å foreslå vekstalternativer som i realiteten var tillempninger til et logisk vekstprinsipp. Da virker det også som om lokale strukturer og forutsetninger (eks. naturgitte forhold og menneskeskapte strukturer) ble tillagt mer betydning i generalplanarbeidet enn allmenn arkitekturteori.

5.3.3 Politisk organisering og prosess

I første del av dette kapitlet har jeg vist hvordan endrede befolkningsprognoser var den grunnleggende forutsetningen for veksthypotesene i generalplanene. For de nordnorske byene

³⁹¹ *Tromsø generalplan Del II. Mål og muligheter* (1971): 20

kom særlig nedgangen i fødselstallet til å gjøre prognosene urealistiske. Prognosene endret seg over tid i tråd med planleggerens kunnskap om endrede demografiske forhold, men samtidig var et gjennomgående trekk at de fortsatt var alt for optimistiske.

Bygningsloven av 1965 påla kommunene å drive generalplanarbeid under ledelse av et eget politisk utvalg, generalplanutvalget. Anselige ressurser ble satt av til arbeidet (jf. kap 4). Generalplanarbeidet fikk prestisje, og betydningsfulle politikere ble medlemmer i byenes generalplanutvalg, både i Bodø, Tromsø og Alta.³⁹² Organiseringen av selve utredningsarbeidet varierte derimot fra sted til sted, noe som kunne virke inn på prosessen.

Utredningsarbeidet i Alta og Bodø ble utført av kommunalt ansatte fagfolk, mens det i Harstad og Tromsø ble satt ut til eksterne konsulenter. I Tromsø ble arbeidet ledet av eksperter ved NIBR og TØI, som hadde arkitektfirmaet Harry Gangvik A/S som lokal samarbeidspartner. Sivilingeniør Johan Petter Barlindhaug og arkitekt Lars Tore Dalsbø var ansatt ved det lokale sekretariatet. Ifølge Barlindhaug ble generalplanarbeidet nærmest drevet som et vitenskapelig prosjekt styrt fra Oslo. Han opplevde seg selv og kollega Dalsbø ”som lokal kompetanse (...), lokalkjente.”. Metodikk, teori og analyse lå forankret i forskningsinstituttene sentralt.³⁹³

*Det var veldig mye 'sånn' teori det de [NIBR og TØI] holdt på med og så skulle det her få en applikasjon på Tromsø. Der famla de (...) mye, for jeg mener å huske at i perioden opplevde vi vår rolle som ganske viktig (...) fordi avstanden til de som hadde kompetanse (...) var så stor. (...) [De] virka på oss relativt teoretisk. Vi var på en måte de som skulle forankre det her.*³⁹⁴

³⁹² For Altas del understrekes dette av utrederen Kirsti Knudsen i intervju 6.5.02; her var Altas ordfører leder av utvalget. Dette bekreftes også for Tromsøs del i intervju med Kari Mette Aaseth. I Tromsø var profilerte politikere som Anna Jaklin (DNA) og Kjell Nilsen (V, senere Dlf) leder medlemmer først i perioden, Arne S. Hanssen (DNA) var leder, i 1972 overtok Knut A Mortensen (DNA) som leder, han var også Arbeiderpartiets gruppeleder i bystyret, neste periode overtok Bjørn Kaldhol (V) ledervervet.

³⁹³ Intervju med Johan Petter Barlindhaug 31.5.06, samt intervju med Lars Tore Dalsbø, 5.9.2006

³⁹⁴ Intervju med Johan Petter Barlindhaug 31.5.06, samt intervju med Lars Tore Dalsbø, 5.9.2006

Planleggingsprosessen – kartlegging, analysearbeid og utforming av planen – foregikk dermed egentlig på siden av de politiske prosessene som i Tromsøsamfunnet. Eksemplet med teoribruken i utredningen av byvekstalternativene illustrerer dette.³⁹⁵

I 1971 forelå planutkastet i form av tre voluminøse hefter. Generalplanforslaget ble imidlertid ikke lagt fram for bystyret til politisk behandling før på nyåret 1972. Det nyvalgte bystyret klarte ikke å fatte noe vedtak i saken.³⁹⁶ Avisenes omtale av saken tyder på at planen ble møtt med frustrasjon. To forhold illustrerer det: For det første ressursbruken; kommunen fikk alt for lite igjen for pengene den hadde brukt på planen, og for det andre manglet planen totalt fokus på kommunens periferi – ”det ytre området”.³⁹⁷ Nesten ett og et halvt år senere ble planen på nytt fremmet for bystyret, men heller ikke denne gang klarte kommunestyret å fatte noe vedtak. ”Beklagelig nøling med planleggingen”, meldte Nordlys på lederplass.³⁹⁸ Saken endte med at fire forskjellige forslag til vedtak ble oversendt generalplanutvalget.³⁹⁹ Men endelig i november 1974 ble en plan lagt fram for bystyret som kunne realitetsbehandles.⁴⁰⁰

Ifølge Johan Petter Barlindhaug, som etter valget høsten 1971 startet på en tolvårig karriere som bystyrerepresentant for Venstre, skapte ikke den første generalplanprosessen noe særlig engasjement. Planen skapte ikke begeistring. Politikerne var opptatt av hvordan de skulle klare å håndtere veksten i Tromsø, og av akutte planer knyttet til universitetsbygginga, havneutbygginga og boligbygginga. Sektorplanen gikk foran generalplanen, hevdet Barlindhaug.⁴⁰¹

I november 1974, tre år etter at det forrige generalplanutvalget hadde presentert sitt forslag til generalplan, fikk kommunen til slutt gjort vedtak i saken.⁴⁰² Bystyrets saksdokumenter var fortsatt omfattende,⁴⁰³ men selve generalplandokumentet var nytt og ble betegnet som et ”revidert forslag til generalplan for Tromsø kommune”. Hensikten med den nye planen var å legge fram et ordentlig styringsdokument for politikerne og administrasjonen. Dette

³⁹⁵ I følge Tore Hansen var generalplanarbeidet målt ut fra deltakelse i planprosessen svakt forankret i bystyre og formannskap i Tromsø. Hansen (1973): 20.

³⁹⁶ Tromsø bystyre: K-sak 27 b/1972 Forslag til generalplan for Tromsø – første drøfting

³⁹⁷ Tjelmeland (1996 a): 245

³⁹⁸ Nordlys, 15.juni, 1973

³⁹⁹ Tromsø bystyre: K-sak 101/1973 Forslag til generalplan for Tromsø – andre drøfting

⁴⁰⁰ Tromsø bystyre: K-sak 285/1974 Generalplanen for Tromsø - 1974

⁴⁰¹ Intervju med Johan Petter Barlindhaug 31.5.06

⁴⁰² Tromsø bystyre: K-sak 285/1974 Generalplanen for Tromsø - 1974

⁴⁰³ Saksdokumentene utgjør ca. 350 sider.

dokumentet hadde da også en form som kunne danne grunnlag for politiske beslutninger.⁴⁰⁴ Planen hadde fått en ny og mer oversiktlig form. Innholdet i de tre opprinnelige generalplanheftene, som til sammen var på 320 sider, var blitt konsentrert og samlet i et dokument på knapt en tredel. Visjonære og konkrete målsettinger som politikerne skulle ta stilling til, var uthevet. For å lette den politiske behandlingen var generalplanutvalgets innstilling og innkomne merknader til generalplanutkastet, trykt i et eget hefte. Det forenklet bystyrets behandling. I det følgende skal jeg redegjøre nærmere for den metamorfosen som hadde funnet sted.

I løpet av de tre årene som hadde gått siden konsulentplanen ble presentert, hadde viktige prosesser blitt igangsatt. I begynnelsen av februar 1972 tiltrådte arkitekt Kai Bertheussen som byplansjef i Tromsø. Bertheussen hadde de siste åtte årene arbeidet mye med generalplanlegging, blant annet hos arkitekt Nic Stabell i Trondheim. Han hadde akkurat fullført arbeidet med generalplanen for Kristiansund.⁴⁰⁵ Her var ny metode utviklet som la opp til enklere formidling av planen. Den var mer kompakt enn det som var vanlig på denne tiden; omfattende, detaljerte utredninger. Hvert kapittel hadde en oppsummering av målsettinger og prioriteringer. Denne nye tankegangen tok Bertheussen med seg inn i Tromsø kommune. Planen fra 1971 var et uklart beslutningsdokument. Noe måtte gjøres, og Bertheussen tok initiativet til å starte arbeidet med en ny og revidert plan etter modell av planen for Kristiansund som kunne behandles politisk. Det var denne planen som endelig kunne legges fram for bystyret til realitetsbehandling i november 1974. Johan Petter Barlindhaug har i ettertid beskrevet generalplanen av 1974 som ”et håndterlig dokument”. Det var da generalplandebattene egentlig startet, hevder han.⁴⁰⁶

Dette markerte starten på en periode med forenkling av plandokumenter i kommunal forvaltning. Lignende prosesser foregikk andre steder, blant annet i Alta og Bodø. Utreder og sekretær for generalplanutvalget i Alta, sivilarkitekt Kirsti Knudsen, trekker fram utformingen av generalplanen som særdeles viktig når planens intensjoner og innhold skulle formidles. Knudsen hadde fått inspirasjon og forståelse for denne metodikken etter et foredrag av Bodøs byplansjef Oddbjørn Paulsen på et årsmøte i Nordnorsk Arkitektforening. I etterkant av møtet

⁴⁰⁴ Tromsø kommune generalplan 1974, fra forordet.

⁴⁰⁵ I henhold til samtale med Kai Bertheussen 10.11.06 (Jf. eget notat). Bertheussen var med på å utarbeide Kristiansundplanen på Stabells kontor i samarbeid med Stabells samarbeidspartnere i planarbeidet. [Stabell samarbeidet med ØKPLAN A/S(økonomisk del) og Dahlen/Toftenes A/S (Trafikk)]

⁴⁰⁶ Intervju med Johan Petter Barlindhaug 31.5.06

gikk hun i gang med å oppsummere alle del-/sektorplanene fra sitt arbeid i Alta i et konsentrert hefte med foto og øvrige illustrasjoner. Det fikk hun kritikk for fra departementet som mente planen hadde for liten detaljeringsgrad.⁴⁰⁷

Oddbjørn Paulsen mener det på den tiden kom en viss faglig og politisk kritikk mot de voluminøse "konsulentplanene" som ble laget sist på sekstitallet og først på syttitallet.⁴⁰⁸

Planene ble betraktet som lite tilgjengelige, med svak forankring i befolkningen (manglende brukermedvirkning) og vanskelig å behandle politisk (bl.a. pga størrelse). Dette medførte at en kommune, (jeg husker ikke hvilken), laget en plan på 1 side (!) - kanskje som en protest. En 1-sidesplan mente vi var å gå vel langt, men vi la opp til en komprimert plan med en mer summarisk oppstilling av de konkrete, enkelte valg - ut fra det grunnlaget som var gjort før, samt de tilføyelser og delutredninger som vi tilførte.

Paulsens forklaring kan jeg imidlertid ikke helt slutte meg til. Bertheussens erfaring med å utarbeide et operasjonelt politisk handlingsdokument, kom nettopp fra hans arbeid i et "konsulentfirma". Sannsynligvis taler mye for at tidsaspektet må tillegges vekt – erfaringene med de voluminøse planene var generelt dårlige uansett om de var utarbeidet av konsulenter eller av ansatte i kommunene. Tiden var moden for en annen metodikk og formidling.

Med Bertheussens inntog på byplankontoret var generalplanarbeidet tatt "hjem" til Tromsø etter å ha vært drevet i utlendighet fra Oslo. Det betydde større integrasjon mellom politikere og utredere. Selv om de integrerte politiske prosessene i Tromsø ikke var like sterke som i Bodø, foregikk nå generalplanarbeidet som en lokal politisk prosess.⁴⁰⁹ Generalplanarbeidet ble fortløpende behandlet i generalplanutvalget og i bygningsrådet, og mange av medlemmene var sentrale politikere som i tillegg også var formannskapsmedlemmer.⁴¹⁰ Ikke

⁴⁰⁷ Intervju med Kirsti Knudsen, 6.5.2002

⁴⁰⁸ Oddbjørn Paulsen i e-post datert 6.9.2006. Den faglige og politiske kritikken av "konsulentplanene" bygger blant annet på erfaringer fra SAMPLAN-kursene. Kursene ga imidlertid ikke noen ny beskrivelse av hvordan en bedre plan burde utarbeides. Kirsti Knudsen som var deltaker på SAMPLAN-kurset på et senere tidspunkt enn Paulsen mener eksplisitt at Paulsen var henne inspirasjonskilde til en endret utforming av generalplanen.

⁴⁰⁹ Jf. intervju med Kai Bertheussen 10.11.06.

⁴¹⁰ I Tromsø benevnt som "Byplanrådet"

minst trekkes generalplanutvalgets leder Knut A. Mortensen rolle fram: Han var ”en pådriver i arbeidet”, tenkte langsiktig og var konsekvent i helhetstenkningen.⁴¹¹

5.4 Oppsummering

Denne gjennomgangen og drøftingen av generalplanprosessen i nordnorske byer fram til planene forelå som politiske dokument, understøtter valget av tittel for avhandlingen, *Da planleggingen ble politisert*. Den nye bygningsloven bestemte at generalplanleggingen skulle ledes og styres av politikere. Det skjedde gjennom en politisk prosess og ikke som tidligere ved en mer eller mindre lukket prosess drevet fram av eksperter, der beslutningene skulle fattes av ikke valgte, såkalte selvskevne, utvalgsmedlemmer. I denne prosessen var de lokale aktørenes engasjement og involvering viktig for planenes innhold.

Det demokratiske elementet ble også styrket i perioden gjennom endret organisering av arbeidet. Det skjedde ved at planprosessene administrativt og politisk etter hvert ble forankret i kommunene ved at selve utredningsarbeidet ble lagt til egen administrasjon.

Utarbeiding av generalplanene var en form for samfunnsplanlegging som omfattet flere sider ved byenes virksomhet enn kun det fysiske romlige; som langsiktig planlegging hadde vært avgrenset til før 1965. I utgangspunktet var ambisjonen å koble det fysiske med det økonomiske, men generalplanene ble mye mer omfattende. De omfattet blant annet:

- overordnede målsettinger for byene (for eksempel målsetting om å framstå som landsedelssenter)
- analyser og forslag om hvordan velferdstilbudet skulle utvikles og utbygges lokalt

Generalplanene hadde et helhetlig perspektiv på samfunnsutviklingen i kommunene. Selv om målsettingen ved all (samfunns)planlegging er rasjonell, var det ikke mulig å planlegge ut fra en såkalt rasjonell planleggingsmodell. Samfunnsutviklingen skjer ikke i et vakum der løsningsalternativer velges på bakgrunn av kunnskap om alle mulige forutsetninger og betingelser. Generalplanprosessen et eksempel på inkrementalistisk planlegging – en omfattende og langvarig planleggingsprosess der ”veien blir til mens man går”. Utarbeidelsen av generalplanene skjedde gjennom en politisk prosess der aktørene parallelt med

⁴¹¹ Intervju med Kai Bertheussen 10.11.06 og intervju med Johan Petter Barlindhaug 31.05.06

planutformingene måtte forholde seg til andre lokalpolitiske saker, skiftende strukturelle forutsetninger, nye (overordnede) politiske ideer og bestemmelser, samt fagutviklingen innenfor planleggingsfaget. Underveis i dette arbeidet måtte lokalpolitikere stadig gjøre politiske valg som virket inn på generalplanarbeidet. Muligheten for autonomi i lokalpolitikken kunne variere, det samme gjaldt sakskompleksiteten, men drøftingen viser at planleggingen var blitt politisert i en helt annen grad enn tidligere.

6 Demokrati – deltakelse og generalplanbeslutning

Perioden fra midten av 1960-tallet og utover kjennetegnes av en sterkere folkelig deltakelse og medvirkning i politiske prosesser enn tidligere. Den klareste manifestasjonen på dette var Stortingets vedtak om forvaltningsloven i 1967 og offentlighetsloven av 1970.⁴¹² Her ble allmennhetens innsyn og deltakelse i enhver offentlig politisk prosess sikret. Generalplanene kom til i dette tidsrommet.

Bygningsloven av 1965 bestemte at politikerne skulle lede og ha ansvaret for utarbeiding av generalplanen i sin kommune. I forrige kapittel er det redegjort og drøftet for selve prosessen med å utarbeide generalplanene fram til politisk sluttbehandling i kommunene. En av hovedkonklusjonene her var at utformingen av generalplanene var en langsiktig politisk prosess som ble påvirket av en rekke parallelle saksforhold/faktorer.

I dette kapitlet er det forholdet mellom planlegging og offentlighet som er tema.

Først undersøker jeg hvordan generalplanleggingen kom til uttrykk i offentligheten fram til bystyrene vedtok planene. Jeg er særlig interessert i å belyse hvordan og i hvilken grad politikerne og planleggerne aktivt forsøkte å informere og involvere offentligheten i prosessen.

Dernest behandler jeg høringsprosessen og den politiske sluttbehandlingen av generalplanene. I høringsfasen rettes fokus mot to grupper av aktører, de lokale politiske partiene og øvrige aktører. Avslutningsvis gjennomgår jeg selve bystyrebehandlingen. Bodø og Tromsø vil bli benyttet som eksempler, og funnene vil bli sammenholdt med den politiske behandlingen i andre byer.

Målsettingen med undersøkelsene i kapitlet er altså:

- (1) For det første å undersøke hvordan og eventuelt på hvilken måte forholdet til offentligheten påvirket generalplanprosessen.
- (2) For det andre å klargjøre ulike tendenser og argumentasjon i den politiske sluttbehandlingen av generalplanen.

⁴¹² Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker av 12.10.1967 og Lov om offentlighet i forvaltningen (offentlighetsloven) av 19.6.1970

- (3) For det tredje å peke på eventuelle særtrekk ved generalplanprosessen som følge av offentlighetens involvering i prosessen og den politiske saksbehandlingen av generalplanene.

6.1 Offentlighetens deltakelse i generalplanprosessen.

I utgangspunktet var påleggene om allmennhetens deltakelse i generalplanarbeidet heller sparsomme. Det eneste formelle kravet var at utkast til generalplan skulle legges ut til offentlig gjennomsyn med frist for merknader før den politiske behandling startet.⁴¹³ Gryende åpenhet og involvering i politiske prosesser som følge av forvaltnings- og offentlighetsloven avspeilet seg i generalplanarbeidet. Ved oppstarten av generalplanarbeidet i Tromsø uttrykte generalplanutvalgets leder, Arne S. Hansen, ønske om at alle skulle delta i prosessen for å unngå ”at man får utarbeidet en plan som presenteres i sin ferdige form og så braker uenighet og diskusjoner løs.”⁴¹⁴

Da komiteens planutkast ble lagt fram i 1971, stadfestet han intensjonene på følgende vis:

*Det kan ikke skade å understreke det faktum at når det gjelder planleggingen av framtidens Tromsø, så har byens myndigheter lagt opp til en så åpen og demokratisk prosedyre som man ikke noen gang tidligere har sett maken til i tilsvarende planlegging her i landet. Man har knesatt prinsippet om åpen diskusjon på alle stadier, og har konkret fulgt opp dette med utstillinger, åpne møter og ellers en meget velvillig holdning til massemedia.*⁴¹⁵

Sitatet illustrerer vilje i samtiden både fra politikere og planleggere om økt kommunikasjon og samhandling med kommunens innbyggere i planprosessen både med å gi informasjon og få tilbakemelding. Offentlighetens vilkår var imidlertid forskjellige fra kommune til kommune, noe gjennomgangen under viser.

⁴¹³ Bygningsloven 1965, § 20.4

⁴¹⁴ Nordlys, 3.5.68

⁴¹⁵ Nordlys 21.9.1970

6.1.1 Sosiologiske undersøkelser

Et tiltakende fenomen i samtida var bruken av ”sosiologiske undersøkelser” i planleggingen av offentlig virksomhet. I generalplanleggingen innebar dette vanligvis å gjennomføre spørreundersøkelser for å framskaffe ønsket informasjon. I Tromsø lå den detaljerte PERT-planen til grunn for framdriften og innholdet i generalplanarbeidet. Det første tiltaket som involverte byens innbyggere, var gjennomføringen av en slik sosiologisk undersøkelse som startet opp høsten 1968. I Tromsø var undersøkelsen todelt og baserte seg på et spørreskjema som ble rettet til et utvalg av befolkningen og til bystyrets medlemmer. Planleggerne ønsket å kartlegge verdipreferansene til fysiske, sosiale og miljømessige forhold både hos befolkningen og bystyret. Hovedmålet var å dokumentere ønsker til den langsiktige byutviklingen, men ekspertene søkte også å kartlegge hva befolkningen var fornøyd med og hva de ønsket endret.⁴¹⁶ I Bodø ble det gjennomført en lignende undersøkelse, men her var det kun allmenheten som var målgruppe og ikke politikerne.⁴¹⁷ Dessuten tok generalplanutvalget i Bodø initiativet til å gjennomføre en boligmiljøundersøkelse som et hovedfagsarbeid, men dette arbeidet kom helt på slutten av selve arbeidsprosessen og hadde begrenset verdi.⁴¹⁸

De endelige planene varierte i hvor sterk grad de vektla undersøkelsene. I Tromsø-planen er resultatene oppsummert uten at det kan trekkes klare referanser fra resultatene i spørreundersøkelsen til selve planen. I Bodø er ikke innholdet i undersøkelsen nevnt i den endelige planen. Det synes derfor som om undersøkelsene, verken i Bodø eller Tromsø, ikke fikk vesentlig betydning for selve utformingen og innholdet i generalplanene.

6.1.2 Utstillinger

Et mer uortodoks tiltak var å lage større utstillinger for å informere om generalplanleggingen. Høyst sannsynlig var det kun i Tromsø dette virkemiddelet ble tatt i bruk. Tre utstillinger ble arrangert der formålet var å informere Tromsøs innbyggere om generalplanprosessen. Mest besøkt var den første på forsommeren 1969 da man trakk opp premissene for byutviklingen. Ved den siste utstillingen i september 1970 ble det i tillegg avholdt tre offentlige møter; ett med bystyret, ett med de politiske ungdomsorganisasjonene og ett arrangert av den lokale arkitektforeningen. Tema for denne siste utstillingen var byutviklingsalternativene. ”Hvor skal

⁴¹⁶ Nordlys 10.9.1968, samt Tromsø generalplan: *Del 1 Vilkår og vekst* (Oslo 1971), s. 70

⁴¹⁷ Bodø kommunes arkiv: Boks merket 504.20. Generalplanutvalget 1970-1973. ”Sosiologisk undersøkelse i forbindelse med utarbeiding av generalplan for Bodø”

⁴¹⁸ Steinar Ilstad: Bodø kommune. Boligmiljøundersøkelse 1974 (Institutt for psykologi og sosialforskning)

Tromsø-folk bygge og bo?” var overskriften i avisa Nordlys oppslag fra utstillingen. 1000 personer besøkte den første utstillingen. På de andre to utstillingene var besøket dårligere. Responsen fra ”det jevne publikum” skuffet planleggerne, som kunne tenkt seg større oppslutning om sine tiltak.⁴¹⁹

6.1.3 Møtevirksomhet

Det mest vanlige tiltaket var å arrangere møter med lokale institusjoner, organisasjoner og interessegrupper.⁴²⁰ I Tromsø ser det ut som selve møtevirksomheten var sparsom. For uten de tre ovennevnte møtene, nevnes ikke noen annen møtevirksomhet i plandokumenter og media denne første perioden fram til 1971. I en annen sammenheng framkommer det at generalplanutvalget avholdt informasjons- og kontaktmøter i planprosessen fram til planen ble presentert i 1971.⁴²¹ Det synes imidlertid som det var utstillingene og den sosiologiske undersøkelsen det ble satset på. I Bodø gjennomførte generalplanutvalget fra sommeren 1968 fram til 1972 (vesentlig i første valgperiode) ikke mindre enn 90 møter og befaringer.⁴²² Generalplanutvalgets sekretær og planutreder i Alta, arkitekt Kirsti Knudsen, mener at informasjonsutveksling og såkalte ”folkemøter” (grendemøter spesielt) var avgjørende for å bevisstgjøre innbyggerne på behov og krav til lokale skole-, vei- og helsetjenesteløsninger.⁴²³ Politikerne og planleggerne i både Alta og Bodø mente nytteverdien var stor. Omfanget illustrerer både politikernes og planleggernes vilje til å involvere offentligheten i planleggingen. Allmennhetens deltakelse på arrangementene understreker den demokratiske dimensjonen i planprosessen.⁴²⁴

6.1.4 Avisenes rolle

Det var ikke mange presseoppslag om generalplanarbeidet. Artikler om og debattinnlegg til selve generalplanarbeidet kom helst når kommunestyret behandlet generalplanen, og ellers når

⁴¹⁹ Tjelmeland (1996 a): 242 og Nordlys 19.9.1970 og 21.9.1970

⁴²⁰ Se for eksempel Generalplan Harstad kommune (Forslag juni 1971, korrigeret utgave oktober 1971) Rapport 2, innledning s.003, Bodø generalplan del II Arbeidsgrunnlaget Hefte A og Tromsø, Tromsø generalplan: Del 1 Vilkår og vest (Oslo 1971), Generalplanutvalgets leder Arne S. Hansens forord, samt intervju med Kirsti Knudsen 6.5.2002.

Hansen (1972): 51

⁴²² Organiseringen av arbeidet bygger primært på forordet i Bodø generalplan Del II Arbeidsgrunnlaget Hefte A.

⁴²³ Intervju med Kirsti Knudsen 6.5.2002.

⁴²⁴ Hansen (1972): 147, framhever også den demokratiske dimensjonen ved planprosessen også for Tromsøs vedkommende.

særskilte tiltak ble presentert eller gjennomført – som for eksempel ved generalplanutstillingene i Tromsø.⁴²⁵ Slike avisartikler var hovedsakelig av refererende art.

Derimot var andre saker med prinsipiell og grunnleggende betydning for valg og løsninger i generalplanarbeidet, mye hyppigere i mediebildet. Det kunne være ad hoc-saker som hadde publikums interesse og som det måtte finnes løsninger på. I Bodø var for eksempel flystøyproblematikken og jordvernet hyppigere framme i boligdebatten enn i generalplandebatten. I Tromsøs var for eksempel tomtevalget for universitetet en slik debatt, som var en gjenganger i avisenes spalter inntil Breivik-alternativet endelig ble valgt.⁴²⁶

6.1.5 Generalplanleggingen og offentligheten

I tråd med utviklingen hadde planleggerne, ekspertene så vel som politikerne i generalplanutvalgene, et gjennomgående ønske om å involvere allmennheten i generalplanprosessen. Vi kan imidlertid ane en forskjell mellom kommuner der det ble benyttet eksterne konsulentfirma til å utføre arbeidet og de stedene der utredningsarbeidet ble gjort internt i kommunen. I ”konsulentperioden” i Tromsø ga planleggerne uttrykk for at formålet med informasjonstiltakene blant annet var ”på et så tidlig tidspunkt som mulig å få direkte kontakt med befolkningen og de folkevalgte”(min understrekning).⁴²⁷ For konsulentfirmaene var tiltakene ikke bare et ønske om en bedre prosess, men samtidig en nødvendighet for å legitimere og forankre arbeidet hos allmennheten og oppdragsgiverne.

Ekspertenes avstand til det lokale planområdet og behov for lokal forankring av sitt arbeid illustreres også i organiseringen av arbeidet i Tromsø (jf. kapittel 5). Oppgaven til det lokale sekretariatet var nettopp å forankre arbeidet til utrederne i Oslo ved å gi det en lokal ”applikasjon”.⁴²⁸ Den rake motsetning hadde man i Bodø der arbeidet med generalplanene framsto som en integrert prosess mellom politikere og forvaltning, og det utadrettede arbeidet var å involvere offentligheten i prosessen. Som jeg har vist ovenfor, var generalplanutvalget

⁴²⁵ Jeg bygger her primært på systematisk gjennomgang av pressen i Tromsø og delvis gjennomgang av lokalavisene i Bodø, samt de arkiverte avisutklipp fra Bodø kommunes arkiv ang. generalplanarbeidet.

⁴²⁶ Sakskomplekset er belyst både i Tjelmeland (1996 a) og i Fulsås (1993).

⁴²⁷ Tromsø generalplan: Del 1 Vilkår og vest (Oslo 1971), s.95

⁴²⁸ Intervju med Johan Petter Barlindhaug 31.5.06, samt intervju med Lars Tore Dalsbø, 5.9.2006

spesielt i den første valgperioden under sin leder Kåre Johannessen (Ap), særdeles aktiv med møter og befaringer.

Da generalplanen kom opp til endelig behandling i Bodø bystyre sommeren 1974 oppsummerte teknisk rådmann Hans Heieraas arbeidsprosessen på følgende måte:

[Generalplanutvalget] har i årene siden 1968 arbeidet med sikte på å kunne legge frem en slik plan som den en nå har til behandling. Arbeidet har vist seg omfattende og krevende og har tatt tid, ikke minst som en følge av den særdeles betryggende behandlingsmåte som loven legger opp til og som til fulle har vært gjennomført. Det resultat som nå foreligger, og som har fått bygningsrådets støtte, bygger på uttalelser fra alle tenkelige sektorer og interesser. Arbeidet har vært ledet av fremstående og erfarne kommunepolitikere med ulik politisk bakgrunn, men alle med særlig interesse og forutsetninger for å løse disse spørsmål. Det har vært arbeidet i nær kontakt med rådmennene og byplanetaten, og det vesentligste arbeidet har vært utført av kommunale tjenestemenn med nødvendige faglige kvalifikasjoner. Fra regionplanhold og fylkets utbyggingsavdeling foreligger positive vurderinger av det foreliggende forslag. Til sist vil jeg nevne at det under hele behandlingen har vært lagt opp til en løpende informasjon om resultatene av generalplanarbeidet. De politiske partienes lokalavdelinger har fått seg forelagt de foreløpige resultater,(...).⁴²⁹

Selv om det er vanskelig å generalisere ut fra to konkrete eksempler synes det som om enkelte faktorer kan trekkes fram som forklaringsårsak:

Det er nærliggende å peke på tidsaspektet som forklaringsfaktor – at den tidlige ”konsulentperioden” ble fulgt opp av en integrert prosess der generalplanarbeidet ble utført i egen organisasjon. (jf. forrige kapittel om utviklingen av ny metodikk og formidling av planene) I denne sammenheng kan imidlertid ikke tidsaspektet ha noen betydning da eksemplene fra Tromsø og Bodøs sammenfaller i tid.

⁴²⁹ Bodø bystyre, K-sak 35/74

Forklaringen må primært forstås med bakgrunn i den forskjellige organiseringen av generalplanarbeidet. Valg av organisasjonsmodell – å utføre arbeidet i egen organisasjon eller via eksterne konsulenter – virket inn på muligheten til å drive oppsøkende møtevirksomhet og integrere offentligheten i arbeidsprosessen. Organiseringen av generalplanarbeidet i Tromsø i ”konsulentperioden” eksemplifiserer dette: Konsulentene fra NIBR og TØI, som hadde hovedansvaret for planinnholdet, hadde sin faste arbeidsplass 160 mil fra planområdet; da var det ikke mulig å drive noen utstrakt informasjons- og møteaktivitet med offentligheten. Organiseringen – i egen organisasjon eller ved hjelp av eksterne konsulenter – må derfor også tillegges vekt som demokratiske aspekt i vurderingen av muligheten for å involvere offentligheten i planarbeidet.

En mulig generaliserende oppsummering kan være:

- i kommuner der generalplanarbeidet ble utført internt, var det primære målet med informasjonstiltakene å involvere allmennheten i en politisk prosess,
- mens informasjonsvirksomheten for ”konsulentkommunenes” del foregikk på en helt annen måte. Lokalisert langt fra det geografiske planområdet (ofte Oslo og Trondheim) kunne ikke planleggerne ta ansvar for og delta i en omfattende møteaktivitet, annen aktivitet som for eksempel kortvarige utstillinger måtte prioriteres.⁴³⁰ For eksterne konsulentfirma kan det synes som informasjon og kommunikasjon rett og slett var nødvendig for legitimering av eget arbeid overfor lokale politikere og ikke primært et informasjonstiltak for å involvere allmennheten.

6.2 Politisk sluttbehandling av generalplanene

Den formelle behandlingen av generalplanen foregikk etter faste prosedyrer.

Generalplanutvalgets forslag til generalplan skulle behandles av bygningsrådet. Deretter skulle planen legges ut til offentlig ettersyn før kommunestyret endelig behandlet planen.

Under vil jeg illustrere denne delen av den politiske prosessen ved å benytte Bodø som eksempel.

⁴³⁰ I Tromsøs planforslaget fra 1971 ble ikke møteaktiviteten framhevet, men derimot at kontakten med befolkningen hovedsakelig gikk ”via utstillinger og sosiologiske intervjuundersøkelser (...)” Tromsø generalplan: Del 1 Vilkår og vekst (Oslo 1971), Generalplanutvalgets leder Arne S. Hansens forord.

6.2.1 Eksemplet Bodø

Ved kommunevalget høsten 1971 ble lederen for generalplanutvalget i Bodø, Kåre Johannessen, offer for en strykaksjon med det resultat at han ikke ble gjenvalgt til bystyret.⁴³¹ Det nyvalgte generalplanutvalget besto fortsatt av sentrale politikere. Leder var byens ordfører, Olav Hagen (Ap), og blant annet gruppelederne fra Høyre⁴³² og Sosialistisk Folkeparti. Også administrativt skjedde det endringer. På sensommeren 1972 tiltrådte Oddbjørn Paulsen som reguleringsjef og overtok dermed ansvaret for generalplanutvalgets sekretariat og utredningsvirksomhet. Fra årsskiftet skiftet Paulsen tittel til byplansjef,⁴³³ og den nyutdannede sivilingeniøren Steinar Skogstad ble ansatt for å systematisere og redigere et omfattende grunnlagsmateriale til en helhetlig plan. I løpet av året forelå Bodøs generalplan i form av tre omfattende hefter (i pakt med det som var vanlig på denne tiden, jf. Tromsø Generalplan fra 1971 og Harstad Generalplan fra 1971).

6.2.1.1 Aktørene som deltok i vedtaksprosessen

Arbeidet med generalplanen gikk nå inn i slutfasen, og de tre heftene dannet basis for en direkte henvendelse til berørte parter i slutfasen av generalplanutvalgets arbeid. Blant høringspartene var Nordland fylkes utbyggingsavdeling, som hadde vært en samarbeidspartner i prosessen, kommunale utvalg, samt de politiske partiene som var representert i bystyret.

Det kom 38 skriftlige uttalelser (se tabell nedenfor) som fulgte den politiske generalplanbehandlingen videre. Det omfattende planmaterialet og de foreløpige merknadene ble bearbeidet til en kortversjon, et utkast til generalplan.⁴³⁴ De opprinnelige plandokumentene fikk da benevnelsen ”*arbeidsgrunnlaget*”, og det som i ettertid framstår som selve generalplanen for Bodø (kortversjonen) fikk tittelen, ”*Bodø kommune. Forslag til generalplan*”. Det var et lettlest dokument på 45 sider med tilhørende kartmateriale, en forståelig plan med tabeller og illustrasjoner som inneholdt de nødvendige valg som bygningsloven forlangte.⁴³⁵ Forslaget ble sendt på offentlig høring og senere lagt til grunn for

⁴³¹ Årsaken var visstnok hans funksjon som leder av bygningsrådet i kommunen og forhold til søknader om hyttebygging der han var restriktiv.

⁴³² Roar Nøstvik fra Høyre skulle senere bli Bodøs ordfører fra 1978-82

⁴³³ Også i Tromsø foregikk det en prosess ved omlegging av reguleringskontor til byplanetat og ansettelse av egen byplansjef fra 1972. Jf. intervju med tidligere byplansjef Kai Bertheussen 25.10.01.

⁴³⁴ Med referanser til de eksisterende tre heftene

⁴³⁵ Jf. e-post fra Oddbjørn Paulsen datert 6.9.2006 og e-post fra Steinar Skogstad datert 10.6.2006

den endelige generalplanbehandlingen i kommunen. Det kom inn 33 merknader i høringsrunden.

I Bodø forelå det altså 71 skriftlige merknader til generalplanforslaget da det endelig ble behandlet i bystyret. Merknadene fordelte seg på følgende måte:⁴³⁶

	Til arb grunnlaget	Til gp- forslaget	I alt
Politiske partier	6	0	6
Utvalg i kommunen	11	10	21
Andre offentlige instanser (vesentlig fylke og stat)	7	9	16
Næringsinteresser	3	1	4
Privatpersoner og foreninger	11	13	24
I alt	38	33	71

6.2.1.2 Aktørenes synspunkter

Hva inneholdt de innkomne høringsuttalelsene og hvilken innvirkning fikk de på bystyrets behandling av planen?

For det første kan de fleste merknadene fra gruppen av private institusjoner, foreninger og personer karakteriseres som detaljkommentarer. Merknadene gjaldt for eksempel disponeringen av spesielle enkeltstående eiendommer der eierne ønsket annen bruk av eiendommen enn det planforslaget la opp til. Det var også kommentarer til arealgrenser for hytter, utnyttelse av enkelttomter, foreslåtte veiløsningers innvikning på enkelteiendommer etc.

⁴³⁶ BK Boks 504.20 Bodø Generalplanen 1973-1974. Jf. "Liste over uttalelser om kommentarer til generalplanmaterialet".

Storparten av de øvrige merknadene knyttet seg til kategorier som jeg tidligere har trukket fram i forbindelse med arbeidet med generalplanen. Dette gjaldt for eksempel spørsmålet om vern av kommunens produktive landbruksområder (jf. kapittel 5). På bakgrunn av den forutgående politiske prosessen var i realiteten vern av dyrket innmark allerede innarbeidet og forankret i generalplanforslaget. Landbruksinteressene kom fortsatt med sterke innsigelser til forslag som ville redusere jordbruksarealet.⁴³⁷ Den mest vidtgående protesten uttrykte motstand mot at ringveier som skulle binde sammen bydeler ble anlagt på dyrket mark. Det ble dog akseptert av fylkeslandbruksstyret.⁴³⁸ Sektorpolitikere i Bodø jordstyre syntes ikke generalplanutkastet gikk langt nok,⁴³⁹ men bygningsrådets kommentarer var mer representative for den generelle holdningen som hadde utviklet seg over tid: ”Kommunens naturressurser må i størst mulig grad forvaltes ut fra et utholdenhetsprinsipp til beste for dagens og framtidens innbyggere”. Løsningen var å etablere og holde fast på en skarp grense mellom landbruk/friluftsliv og byggeområder.⁴⁴⁰ I sluttbehandlingen konfirmerte de politiske partiene den positive holdningen til jordverntanken. Alle partiene i bystyret, fra Høyre til SF, sluttet opp om generalplanens forslag om bevaring av Rønvik-jordene og øvrige innmarksarealer.⁴⁴¹

De ”grønne” interessene kom også til uttrykk i kommentarer til planen. Kollektive trafikk-løsninger ble anbefalt både av kommunens trafikktvalg⁴⁴² og av bygningsrådet, som uttalte: ”Bygningsrådet finner det særlig viktig å begrense antall nye arbeidsplasser i bykjernen samt søke å redusere bruken av private biler.”⁴⁴³

De eneste instansene som behandlet generalplanens mer visjonære deler, var Salten regionplanråd, Fylkesmannens utbyggingsavdeling og de politiske partiene. De to førstnevnte

⁴³⁷ BK Boks 504.20 Bodø Generalplan 1973-1974. Brev fra Bodin Bondelag 25.1.73, Bodø Jordstyre, 14.5.73 sak 43/73, Brev fra Rønvik Sykehus v/ adm. overlege Arbo, vedlagt kopi fra gårdbestyrer Torgeir Hermann av 19.1.74, Fylkesmannen i Nordland 7.2.74, Nordland fylkeslandbruksstyre brev av 28.2.1974, Bodø Jordstyre, 14.5.73 sak 43/73

⁴³⁸ Nordland fylkeslandbruksstyre brev av 28.2.1974

⁴³⁹ Bodø jordstyre jf. BK Boks 504.20 Bodø Generalplan 1973-1974. Bodø Jordstyre, 14/5.73 sak 43/73

⁴⁴⁰ BK Boks 504.20 Bodø Generalplan 1973-1974. Bodø kommune, bygningsrådet, ref sak 217/73

Generalplanens arbeidsgrunnlag fra møte 26.4.73 og 30.4.73

⁴⁴¹ BK Boks 504.20 Bodø Generalplanen 1973-1974. Uttalelse fra Bodø Høyres bystyregruppe 15.5.1973, brev fra Kristelig Folkeparti i Bodø 10.2.73 og 21.5.73, samt fra Nelly Karlsen via KRF av 12.3.73, Fra Senterpartiets bystyregruppe. 30.5.73, Uttalelse fra Bodø SF 12.5.73, samt via brev fra Bodø Arbeiderparti av 18.5.1973 der Bodø Ap gir sin generelle tilslutning til generalplanutvalgets tilrådinger.

⁴⁴² BK Boks 504.20 Bodø Generalplan 1973-1974. Bodø kommune, trafikktvalget, ref. møte 16/5-1973

⁴⁴³ BK Boks 504.20 Bodø Generalplan 1973-1974. Bodø kommune, bygningsrådet, ref sak 217/73
Generalplanens arbeidsgrunnlag fra møte 26.4.73 og 30.4.73

kan begge karakteriseres som hørings- og samarbeidspartnere under hele planprosessen. Man skulle derfor forvente at deres synspunkter sammenfalt med innholdet i generalplanutkastet. Det paradoksale var imidlertid at begge institusjonene mente det var lagt for dårlig til rette for etablering og utvikling av nye industriarbeidsplasser i kommunen. Utbyggingsavdelingen hevdet det valgte vekstalternativet var ”basert på en nokså passiv og restriktiv holdning til utbygging og utvikling i generalplanperioden.” Målet måtte være et mest mulig differensiert næringsliv. Det ville kreve en mer aktiv holdning fra de kommunale myndigheters side, blant annet gjennom tilrettelegging av gunstige industriarealer, etablering av industriutleiebygg og en aktiv akkvisisjonspolitikk overfor industrien.⁴⁴⁴ Regionplanrådet var også opptatt av å styrke industrisektoren. Veksttaket i kommunen kunne heves slik at sekundærnæringene fikk bedre utviklingsmuligheter, het det fra det holdet. Rådet kritiserte videre de planlagte industriområdenes beskaffenhet. Grunnlagsinvesteringene ville bli alt for kostbare og ingen av arealene ble karakterisert som tilfredsstillende. Rådet konkluderte videre med at kommunen hadde inntatt en alt for passiv holdning til industriutbygging.⁴⁴⁵

Generalplanutvalget i Bodø hadde som intensjon å øke andelen av industriarbeidsplasser i kommunen,⁴⁴⁶ men det var tydeligvis ikke nok for fylkets utbyggingsetat og regionplanrådet. Bodøs politikere og administrasjon holdt imidlertid fast på sitt opprinnelige forslag. Alternative industriområder ville gå utover dyrket mark.⁴⁴⁷ Vi registrerer at generalplanens næringspolitikk var preget av miljømessige verneaspekter på fremmarsj og var i ferd med å avløse etterkrigstidens ensidige vekstfilosofi.

Arbeidsopplegg og deler av generalplanen hadde flere ganger vært behandlet i forskjellige tverrpolitiske politiske fora i Bodø (for eksempel bygningråd og formannskap). I sluttbehandlingen ble de politiske partiene direkte tilskrevet med ønske om tilbakemelding på et sett spørsmål knyttet opp til noen eksplisitte tema som administrasjonen hadde reist i oktober 1972.⁴⁴⁸ Blant disse spørsmålene var partienes holdning til overordnede temaer som Bodøs utvikling i forhold til de omkringliggende kommunene, byens regions- og landsdelsfunksjon og utviklingsmønsteret internt i byen.

⁴⁴⁴ BK Boks 504.20 Bodø Generalplan 1973-1974. Brev fra Fylkesmannen i Nordland, Utbyggingsavdelingen 30.7.1973.

⁴⁴⁵ BK Boks 504.20 Bodø Generalplan 1973-1974. Brev fra Regionplanrådet i Salten 14.12.73

⁴⁴⁶ Bodø generalplan: s. 17

⁴⁴⁷ BK Boks 504.20 Bodø Generalplan 1973-1974. Bodø kommune. ”Forslag til generalplanen - behandling av innkomne merknader” Til sak 42B/74

⁴⁴⁸ BK Boks 504.20 Bodø Generalplanen 1973-1974. Brev fra Kristelig Folkeparti i Bodø 21.5.73. Formene på de andre partienes besvarelser er like.

Seks partier var representert i bystyret. Alle utenom Venstre avga høringsuttalelse. Uttalelsene har forskjellig form og innhold. Arbeiderpartiet som var i posisjon, avga en generell tilslutning til generalplanutvalgets innstilling,⁴⁴⁹ mens uttalelsene fra Høyre⁴⁵⁰, Kristelig Folkeparti⁴⁵¹, Senterpartiet⁴⁵² og Sosialistisk Folkeparti⁴⁵³ var mer detaljerte. Uttalelsene var generelt preget av politisk konsensus både når det gjaldt hovedlinjene og sektorplanene. Hensynet til jordvern veide tungt i det politiske miljøet. Alle partiene sluttet opp om generalplanens forslag om bevaring av Rønvik-jordene og innmarksarealene langs riksvei 80. Høyre så vel som SF hadde eksplisitte merknader om dette. Senterpartiet gikk imidlertid lengst. Det var tydelig at landbruksinteressene sto partiet nært. Med henvisning til matvareproduksjonen globalt og nasjonalt mente Senterpartiet at hovedmålsettingen for generalplanen måtte være å sikre dyrket og dyrkbar mark og produktiv skogmark. Annen virksomhet burde legges til dårlige boniteter og uproduktive arealer.

Det eneste unntaket fra den generelle konsensuslinja var Bodø SF som kan karakteriseres som nærmest antiurbanistisk i sitt grunnsyn. Som jeg har vist ved konkrete eksempler tidligere, mente partiet veksttaket i kommunen måtte senkes. I tillegg burde store institusjoner som flyplassen og distriktshøgskolen legges utenfor kommunen. SFs miljøsyn kom også til uttrykk i forbindelse med valg av kommunikasjonsløsninger. Partiet gikk inn for gågater og ville prioritere kollektivløsninger. I stedet for å planlegge og bygge firefeltløsninger på innfartsveien(e) skulle man legge hindringer i veien for privatbiltrafikken.

Det eneste som monner er å begrense trafikken. I London stengte de et stort kryss. Myndighetene hadde ventet at trafikken skulle bryte sammen. Det gjorde den ikke, og selv den øvrige trafikk ble halvert. De fleste innrettet seg etter at nå var det umulig å kjøre.

⁴⁴⁹ BK Boks 504.20 Bodø Generalplanen 1973-1974. Brev fra Bodø Arbeiderparti av 18.5.1973

⁴⁵⁰ BK Boks 504.20 Bodø Generalplanen 1973-1974. Uttalelse fra Bodø Høyres bystyregruppe 15.5.1973

⁴⁵¹ BK Boks 504.20 Bodø Generalplanen 1973-1974. Brev fra Kristelig Folkeparti i Bodø 10.2.73 og 21.5.73, samt fra Nelly Karlsen via KRF av 12.3.73

⁴⁵² BK Boks 504.20 Bodø Generalplanen 1973-1974. Fra senterpartiets bystyregruppe. 30.5.73

⁴⁵³ BK Boks 504.20 Bodø Generalplanen 1973-1974. Uttalelse fra Bodø SF 12.5.73

6.2.1.3 Bystyrebehandlingen

Å behandle omfattende plandokumenter i offentlige organer tar tid. Da planen kom opp til sluttbehandling i Bodø bystyre i juni 1974, hadde det gått ett år siden høringsrunden var avsluttet. Merknadene skulle kommenteres og bearbejdes av administrasjonen, og saken skulle behandles både av generalplanutvalget, bygningsrådet og formannskapet. Planen var omfattende og sto på formannskapets sakskart hele fem ganger i mai 1974 før den gikk til endelig behandling i bystyret.⁴⁵⁴

Administrasjonen la opp til at planen ikke bare skulle gis en generell godkjennelse. På bakgrunn av Miljøverndepartementets formelle krav til endelige vedtak i generalplansaker presiserte teknisk rådmann i sin innstilling at bystyrets standpunkt til ”planperiodens lengde, valg av utviklingsalternativ, arealdisponeringsmønster, den økonomiske del av planen, og en del andre sentrale spørsmål som [var] berørt i forslaget,” måtte komme direkte til uttrykk i vedtaket.

De overordnede langsiktige forhold i planen var for det meste avgjort tidligere i prosessen. At SFs ene representant i formannskapet og partiets fem bystyreprerentanter fortsatt mente at byveksten måtte hemmes var nærmest en symbolsk repetisjon av egne standpunkt. Forslaget fikk kun partiets egne stemmer. Hensynet til jordvernet ble presisert både i administrasjonens saksframlegg og av politikerne. I formannskapets innstilling til bystyret het det: ”Dyrket og dyrkbar jord må bevares som en viktig naturressurs. Innenfor byutviklingsområdet forutsettes de arealer som er disponert til jordbruk gitt varig sikring ved regulering til dette formål.” Politikerne åpnet imidlertid for fradeling av tomter og bygging av enkeltstående boliger i områder som var regulert til jordbruksformål ”fra personer som utifra nær familietilknytning eller næringsmessig vurderinger ønsker å bosette seg i kommunens ytterdistrikter.”

I et punktvis sluttvedtak som gikk over fem A4-sider var politikernes endringer minimale i forhold til hovedlinjene i planen. Endringene kan nærmest karakteriseres som redaksjonelle. Det framkom imidlertid to helt nye momenter i forhold til administrasjonens forslag, men de endret ikke helheten i planen:

⁴⁵⁴ Bodø bystyre, K-sak 35/74, i følge saksframlegget var den behandlet i formannskapet på møter den 2., 8., 15., 21. og 29. mai 1974.

Det første delforslaget synliggjorde en ideologisk konflikt i velferdspolitikken. Ved formannskapets behandling av planen fremmet Aps gruppeleder Johan Nordgård et forslag om planlegging og utbygging av et desentralisert velferdstilbud (skole-, kultur-, barnehage-, helse- og sosialtjenester) i henhold til nasjonale retningslinjer. Forslaget ble vedtatt med ordførerens dobbeltstemme i formannskapet. I bystyret fikk det noe større flertall (34 mot 21) ved at representanter for mellompartiene sluttet seg til det. Konflikten gikk ikke på hovedinnholdet i forslaget. At velferdstilbudet skulle utbygges i de nye bydelene var det politisk enighet om. Dette var da også innarbeidet i plandokumentet. En punktvis avstemming over forslaget viste at motsetningen reelt dreide seg om to ting: (1) hvorvidt det skulle åpnes for private løsninger innenfor helse- og sosialtilbudet og (2) hvordan enkelte sider ved det framtidige kultur- og fritidstilbudet skulle organiseres. I det siste tilfellet (2) var det et spørsmål om hvilke investeringer som skulle prioriteres først, bygging av en større sentral idrettshall eller bydelshaller. Dessuten ønsket flertallet at behov til kirkeformål måtte ses i sammenheng med det totale velferdstilbudet for øvrig i de nye bydelene. Spissformulert betydde det at nye kirker ikke skulle bygges på bekostning av barnehager eller idrettsanlegg.

Det andre delforslaget var iverksettelse av bygge- og deleforbud i sentrum inntil en ny sentrumsanalyse ("reguleringsplan for sentrum") var gjennomført. Å unnta sentrum fra generalplanen var tidligere bestemt og lå allerede innarbeidet i planforslaget, men bygge- og delingsforbudet må ses på som en presisering på bakgrunn av nye forslag om bygging av høyhus i sentrum.

Etter bystyremøtet 17. juni 1974, syv år etter at generalplanarbeidet startet opp, forelå altså en vedtatt plan for Bodø kommune. Nå gjensto det bare å utarbeide de formelle generalplanvedtektene i henhold til planen, og å få Miljøverndepartementets stadfesting av planen.

6.2.2 Byenes sluttbehandling av generalplanene

Ser vi bort fra SFs innvendinger om å begrense veksten i byen for eksempel ved utflytting av institusjoner, endte generalplanprosessen i Bodø med nærmest politisk konsensus om generalplanens hovedlinjer.

Selv om bystyret i Tromsø første gang fikk seg forelagt et generalplanforslag i 1971, har jeg vist at den politiske sluttbehandlingen egentlig ikke startet før generalplanforslaget forelå i form av det reviderte, for ikke å si nye generalplanforslaget, *Tromsø kommune. Generalplan 1974*. Forslaget hadde da hatt en siste bygningsrådsbehandling før det ble sendt ut på høring. En rekke høringsuttalelser framkom, og de fulgte saken i et eget hefte til bystyrebehandlingen.⁴⁵⁵ Ved bystyrebehandlingen var det to forhold det var uenighet om: For det første ble det stilt spørsmål om manglende vektlegging av Tromsøs ytterdistrikter i planen. Denne innvendingen kan forklares ut fra to forhold: Bystyret hadde flere markante og flinke medlemmer som representerte kommunens ytterdistrikt, og dessuten spilte det inn at storkommunen Tromsø hadde en befolkning i sitt rurale område som i 1970 utgjorde nesten ¼ av kommunens totale befolkning.⁴⁵⁶ Antallet tilsvarte i seg selv befolkningen i mange landkommuner og kunne i kraft av sin størrelse omtrent ikke sammenlignes med andre byer i landsdelen. Forholdet til Tromsøs ytterdistrikter måtte derfor vektlegges sterkere i plansammenheng.

For det andre fikk planforslaget motstand fra det Avisa Nordlys karakteriserte som ”SV-grupperingen”⁴⁵⁷ Grupperingen sto for en serie endringsforslag som kun fikk gruppens egne stemmer (fra 8 til 11 stemmer). Mange av synspunktene sammenfaller med SFs synspunkter for generalplanen i Bodø. Felles for endringsforslagene var at de la til grunn en annen vekstprognose for kommunen, et forhold jeg har drøftet tidligere. ”SV-grupperingen” var restriktiv og la seg på et lavere vekstalternativ enn bystyrets store flertall. Et interessant spørsmål er om gruppen med representanter kan ses på som et resultat av EF-valget i 1972, og at det kom til uttrykk i generalplansammenheng når langsiktige visjoner skulle trekkes opp. Det er imidlertid vanskelig å finne støtte for en slik oppfatning. I Nord-Norge, inklusive Tromsø, var det overveiende NEI-flertall. Det er dermed vanskelig å knytte SFs standpunkter til EF-saken.

Etter mitt syn er holdningen heller et vanlig uttrykk for hvor langt enkelte politikere ønsket å gå i antiurbanistisk retning, gjerne i sammenheng med det økende miljøengasjementet i

⁴⁵⁵ Tromsø bystyre: K-sak 285/1974 Generalplanen for Tromsø – 1974. Blant de fire vedleggene til saken: Tromsø kommune: *Generalplanen Tromsø kommune 1974 Bilag 2. Oversikt over innkomne merknader til generalplanutkastet*

⁴⁵⁶ Tromsøs folketall i 1970 var 38094 personer, befolkningen i urbanisert område var 28872, dvs. 9222 i rurale områder.

⁴⁵⁷ Grupperingen besto i følge avisa Nordlys (29.11.1974) referat fra bystyredebatten av representantene fra SF, K og V samt tre utbrytere fra Ap. Forslagene fikk fra 8 til 11 av bystyrets 65 stemmer.

samtiden. Konflikten kan i stedet karakteriseres som en strid mellom en ”rød/grønn” radikal gruppering og en ”rød/blå” fløy som ikke ønsket å gå like langt i miljøssammenheng. I partisammenheng skilte Venstre og SV seg ut som ”rød/grønne”, og ofte kunne de få følge av representanter fra Kristelig Folkeparti og Senterpartiet.⁴⁵⁸

Ser man bort fra uenigheten om vekstraten var bystyret i Tromsø hovedsakelig enige om planens øvrige innhold og prioriteringer. Det var for eksempel enig om å nedsette et underutvalg som skulle vurdere utviklingen i ytterdistriktene nærmere.⁴⁵⁹ Etter voteringen var generalplanforlaget vedtatt så å si uforandret.⁴⁶⁰

I Harstad hadde man et lignende konsensusvedtak. Under overskriften ”Stor enighet i bystyret om Harstads generalplan” meddelte Nordlys i desember 1971 at hoveddrammene for generalplanen for Harstad var enstemmig vedtatt.⁴⁶¹ Også i Alta var det bred enighet om innholdet i generalplanen da den kom opp til behandling. Det eneste punktet politikerne debatterte, var hvor kirketomta skulle ligge.⁴⁶²

Kun i noen få enkeltsaker kom det i bystyrebehandlingen til uttrykk politisk uenighet om hvilke prioriteringer som skulle nedfelles i generalplandokumentene. Ser vi bort fra den antiurbanistiske holdningen på venstresiden i Bodø og Tromsø, var det rimelig konsensus om de viktigste hovedlinjene i generalplanene.

Årsaken til dette kan naturligvis være at generalplanene, selv etter forenklingen av generalplandokumentene, framsto som så komplekse og abstrakte at lokalpolitikere ikke var i stand til å vurdere dem helhetlig – eller for å spissformulere det ytterligere, ikke var klar over hva de vedtok.⁴⁶³ Konsensus kan dessuten tolkes som uttrykk for manglende politisk engasjement fordi innholdet i generalplanene ikke hadde noen betydning. Generalplanene var veiledende og for politikerne var det viktigere å forholde seg til aktuelle saker (og eventuelt sektorplaner) enn tilsynelatende uforpliktende langsiktige planer. Konsensus kan imidlertid

⁴⁵⁸ Benum (1996): 37

⁴⁵⁹ Jf. Nordlys, 29.11.1974.

⁴⁶⁰ Nordlys, 29.11.1974.

⁴⁶¹ Nordlys, 21.9.1971

⁴⁶² Intervju med Kirsti Knudsen, 6.5.2002

⁴⁶³ Kirsti Knudsen har eksemplifisert en slik prosedyre ved å vise til kommunestyrets behandling av den første reguleringsplanen for Altas nye sentrum, ”City”. Planen var omfattende, men det eneste som ble diskutert var plasseringen av Samvirkelagstomta (Intervju med Kirsti Knudsen 6.05.02). Intervju med Kai Bertheussen 10.11.06 kan også bygge opp om en slik begrunnelse.

forklares på en annen måte: Planleggingsmetodikken legges til grunn for enigheten. Utarbeidelsen av generalplanene tok lang tid. I forrige kapittel karakteriserte jeg generalplanprosessen som en inkrementalistisk prosess. En slik prosess medfører omfattende diskusjoner av politiske problem som alle fortløpende krever sin løsning – resultatene i hvert enkelt tilfelle virker til slutt inn på det endelige planresultatet. I prosessen må politikerne foreta valg som blir stående som premiss i den endelige planen. Dette er et kjennetegn på langsiktige demokratiske prosesser som fører fram til omforente vedtak.

6.2.3 Vekst kontra vern – endrede planholdninger i en brytningstid

Uenigheten mellom Bodøs egne politikere versus Salten regionplanråd og Nordland fylkes utbyggingsavdeling om manglende tilrettelegging for industriarbeidsplasser i Bodø, avspeiler på mange måter et brudd i synet på vekst og vekstfaktorer. Holdningen til Salten regionplanråd og Nordland fylkes utbyggingsavdeling avspeiler den tradisjonelle holdningen i etterkrigstiden, det å fremheve industrisektorens betydning i forhold til de øvrige næringene.⁴⁶⁴ Fokus på tilrettelegging for industrisektoren var fortsatt et betydelig aspekt ved generalplanleggingen på begynnelsen av 1970-tallet. Det kom til uttrykk i Landsdelskomiteens planforslag, men også i de lokale generalplanene. Medlem av generalplanutvalget i Alta, Harald Paulsen (H), hevdet således at noe av det han husket best fra generalplanutvalgets arbeid, var den ekstreme opptattheten av å finne mulige industriarealer.⁴⁶⁵ Også i Bodø var planlegging for industrisektoren et viktig element i generalplanen, men den lokale holdningen i miljø saker, og da spesielt i forhold til jordvern, betydde at nye standpunkt og ideer manifesterte seg i planene. Miljøpolitikken ble i stadig sterkere grad aktualisert. ”Mardølaaksjonen” og etableringen av Miljøverndepartementet er nevnt som konkrete eksempler i denne sammenheng. I tillegg bør oljekrisen høsten 1973 med påfølgende planlagt bensinrasjonering og bilfrie søndager, nevnes som symbolsaker som spilte inn på folks holdning i saken. Et ikke ubetydelig miljøengasjement fra ”Nei-siden” ved folkeavstemmingen om EEC/EF spilte også inn, og i Nord-Norge sto ”Nei-siden” særlig sterkt, noe som særlig kan bekrefte engasjementet på første halvdel av 1970-tallet.⁴⁶⁶

Miljøaspektet var blitt en varig faktor som spilte inn i politikktutforming og den generelle samfunnsutviklingen, også i forbindelse med lokal generalplanlegging. Engasjementet lokalt

⁴⁶⁴ Jf. Hersoug og Leonhardsen (1979): 251

⁴⁶⁵ Intervju med Harald Paulsen 06.05.02, tidligere kommuneingeniør og senere leder av eget rådgivende ingeniørfirma.

⁴⁶⁶ Benum (1996): 26 ff. og 37

kunne variere fra sted til sted, avhengig av innholdet og holdningen i konkrete saksforhold (tverrpolitisk enighet i Bodø om jordvernet i generalplanen), men forskjellen i engasjement og holdning kunne også gå langs politiske skillelinjer. Den politiske venstresiden var i mindretall og uttrykte sterkere miljøengasjement enn den politiske majoritet. Den er karakterisert med en nærmest antiurban holdning der sentrum–periferi dimensjoner klart kom til syne. Konflikt langs en sentrum–periferi-dimensjon kom generelt til å vedvare i Tromsø, noe som kan forklares med bakgrunn i ”ytterdistriktenes” faktiske og relativt store betydning i kommunen sammenlignet med andre byer i Nord-Norge.⁴⁶⁷

6.3 Oppsummering

I arbeidet med å utarbeide de første generalplanene lå det en intensjon fra lokalpolitisk hold om å gjennomføre en åpen og demokratisk planprosess. Forskjellige tiltak ble gjennomført for å involvere offentligheten i det løpende arbeidet med utformingen av planene. Nye tiltak som sosiologiske undersøkelser og utstillinger ble introdusert, og det ble gjennomført en rekke møter og befaringer. Erfaringene ble vurdert som variable, men særlig møtevirksomheten ble trukket fram som viktig. I tillegg ble generalplanleggingen omtalt i lokale media, ikke så ofte i form av debatt om den helhetlige generalplanleggingen, men vanligvis ved at enkeltforhold som hadde stor betydning for den helhetlige planutviklingen, fikk stor omtale. Eksempler på dette var flystøyproblematikken i Bodø og tomtevalget for universitetet i Tromsø.

Behandlingen av generalplanene viser dessuten at nye politiske ideer påvirket debatten. Tradisjonell oppfatning om at vekst innenfor industrisektoren var den viktigste faktoren i samfunnsutviklingen ble utfordret av miljømessige synspunkter. Endringene må ses i sammenheng med aktuelle saker i samtiden lokalt, nasjonalt og internasjonalt (vern av vassdrag, jordvern, oljekrise) som også ga seg utslag i en endret nasjonal politikk på området (opprettelsen av Miljøverndepartementet og framlegget av *St.meld. nr. 27 (1971-72) Om regionalpolitikken og lands- og landsdelsplanleggingen*). I denne politikken finnes det eksempler fra generalplanarbeidet som illustrerer at den politiske venstresiden ønsket en mer vidtgående politikk enn resten av det politiske miljø.

⁴⁶⁷ I Tromsø konkretiserte dette seg også i en konflikt om industrilokalisering i kommunen, noe jeg kommer tilbake til senere i avhandlingen.

Allikevel har jeg som vist tidligere i kapitlet, argumentert for at det var politisk konsensus om hovedlinjene i generalplanleggingen. Dette forklarte jeg blant annet ved å beskrive prosessen som inkrementalistisk.

Den politiske enigheten kan gis ytterligere teoretisk forklaringskraft: Jeg har også i kapitlet forklart hvordan politikerne, planleggerne og offentligheten i høy grad kommuniserte med hverandre i planprosessen. En slik planleggingsprosess kan karakteriseres som en gjennomgående læringsprosess som følge av dialog mellom planaktørene og publikum. I innledningen er dette betegnet som *transaktiv planlegging*, i planteoretisk sammenheng en modell der selve planleggingsprosessen vektlegges. Det synes åpenbart at prosessorienterte planleggingsprosesser kan løse konflikter og uenigheter underveis i prosessen. Politikernes intensjoner om å gjennomføre generalplanarbeidet som en åpen og involverende prosess må derfor kunne sies å være en årsak til den politiske enigheten om innholdet og prioriteringene i de endelige generalplanene.

7 Implementering – samordning av plan og utvikling

Godkjenning av generalplanene i kommunestyrene betydde ikke at planene formelt var ferdigbehandlet. Planene var nå klare for oversendelse til departementet for saksbehandling og eventuell stadfesting. En sluttbehandlet kommunal plan innebar imidlertid at kommunen hadde en ferdigbehandlet generalplan å forholde seg til. Således vil jeg regne de kommunalt vedtatte generalplanene som reelle. Planens intensjoner var altså klare til å iverksettes. Nå hadde man fått et helhetlig og sektorovergripende verktøy for å styre utviklingen i kommunen i minst 12 år framover.

Enkelte aktører har hevdet at generalplanprosessen (oversiktsplanleggingen) ikke skapte noe engasjement. Politikerne var opptatt med aktuelle problemer, avgrensede problemer som boligbygging, havneutbygging og veibygging eller store lokale enkeltsaker som for eksempel universitetsutbyggingen i Tromsø og flystøyproblemet i Bodø. Kun i forbindelse med selve behandlingen i bystyret var generalplanleggingen en aktuell sak.⁴⁶⁸ Det er et av spørsmålene som jeg vil rette fokus mot i dette kapitlet.

Planlegging av boligbygging, veiplanlegging og langtidsbudsjettering er eksempler på langsiktig sektorplanlegging som undersøkelsen i dette kapitlet tar utgangspunkt i. Hensikten med en slik undersøkelse er å drøfte planleggingen og utviklingen innenfor noen avgrensede kommunale sektorer og se den i sammenheng med generalplanleggingen. Studien avgrenses og eksemplifiseres ved en nærmere analyse av politikken innenfor trafikk- og boligsektoren i de to byene Bodø og Tromsø. Hovedproblemstillingen er todelt:

Målet er for det første å belyse eventuelle sammenhenger mellom sammenfallende sektorplanlegging og generalplanlegging. Var det uavhengige prosjekter som ikke hadde noen tilknytning til hverandre annet enn at de til slutt ble behandlet av kommunestyrene? Eller var det integrerte prosjekter, og i så fall, hvordan artet denne integreringen seg? Det er sentrale spørsmål i denne sammenhengen.

For det andre vil jeg analysere hvordan utviklingen i sektoren samsvarte med planene, og til slutt sammenholde analysen med generalplanens visjoner for boligsektoren. Hovedspørsmålet

⁴⁶⁸ Jf. for eksempel intervju med Johan Petter Barlindhaug 31.5.2006

blir om boligutviklingen avvek fra boligprogrammenes og generalplanens ideer og forventninger.

Dessuten ønsker jeg naturligvis å trekke fram spesielle årsaksforhold i gjennomgangen og drøftingen, for eksempel interessemotsetninger og endrede ideologiske holdninger som virket inn både på planleggingen og utviklingen.

7.1 Sektorplanlegging i byene

Da generalplanene endelig forelå, ble det fra flere hold uttalt at utviklingen hadde løpt fra planene, at de ferdige planene var utdaterte. I Tromsø hevdet byplansjef Kai Bertheussen allerede mens den første generalplanen var under politisk behandling i november 1972, at generalplanens prognoser for blant annet biltrafikk var akterutseilt av den sterke utviklingen. I følge avisa Nordlys var det Universitetets raske vekst som var årsak til problemene.⁴⁶⁹ Tidligere teknisk rådmann Tor Kaasen har i ettertid støttet denne oppfatningen. Generalplanen bør ikke vektlegges for sterkt da den på mange måter lå etter utviklingen, konkluderte han i et intervju i 2002.⁴⁷⁰ Også i Bodø kom det lignende kritikk av generalplanen. Bodø Høyres bystyregruppe skrev følgende i sin høringsuttalelse til planforslaget:

*Utviklingen har til dels gått foran planarbeidet (...) en del av bakgrunnsarbeidet [er] i ferd med å bli foreldet og uaktuelt, og reelle avgjørelser og beslutninger som bystyret har vært nødt til å ta i mellomtiden – uten mulighet for helhetsvurdering – gjør at man ved den avsluttende behandling av planforslaget har begrenset mulighet for å fremme endringsforslag. (...) Vi er kommet i den stilling at nesten hvilken som helst generalplan er bedre enn ingen – det viktigste bør være å drive frem arbeidet med størst mulig fart slik at endelige vedtak kan gjøres snarest.*⁴⁷¹

Kommentaren er delvis riktig, men gir samtidig ikke et rett bilde av situasjonen. En generalplan ble til over et langt tidsrom og var ikke kun en plan for et skjermet og uberørt område som lå og ventet på et planvedtak, som så skulle realiseres. En generalplan omfattet både bebygd og ubebygde områder. Innenfor disse områdene gikk utviklingen sin gang,

⁴⁶⁹ Nordlys, 30.11.1972

⁴⁷⁰ Intervju med Tor Kaasen 26.10.01.

⁴⁷¹ BK Boks 504.20 Bodø Generalplanen 1973-1974. Uttalelse fra Bodø Høyres bystyregruppe 15.5.1973

særlig i de to store vekstsentrene Tromsø og Bodø, noe som medførte nødvendige vedtak i enkeltsaker og innenfor sektorer som ga generalplanene retning og utvikling underveis.

Parallelt med planprosessen ble veier og boliger bygd. Tomter og infrastruktur ble tilrettelagt for befolkning og næringsliv. Den fortløpende detaljdisponeringen og utbyggingen av infrastruktur ble gjennomført i henhold til reguleringsplaner og vedtak i andre kommunale saker. Også større områder enn det som vanligvis utgjorde reguleringsplannivået, ble særskilt planlagt. Dersom det kun var snakk om arealanvendelsen av et område framsto planen som en enkel disposisjonsplan, men det kunne også være mer dyptgående analyser som lå til grunn for planen. I Bodø ble for eksempel sentrum holdt utenfor generalplanen og underlagt en egen sentrumsanalyse.

Kommunen måtte dessuten bygge ut velferdstilbudet; blant annet skoler, daginstitusjoner, helse- og sosialinstitusjoner. De politiske beslutninger kunne følge av vedtak i enkeltsaker, men også som følge av mer langsiktige sektorplaner. Arbeidet med sektorplanleggingen og generalplanleggingen påvirket hverandre gjensidig. Et annet alternativ var rett og slett at politikerne og administrasjonen så bort fra generalplanen, ”puttet den i en skuff”, og kun forholdt seg til sektorplaner, enkle reguleringsplaner og ad hoc-vedtak.

En gjennomgang av bystyresakene for Bodø og Tromsø fra midten av 1960-tallet og fram til 1990 gir en oversikt over hvilke kommunale saksfelt det ble utarbeidet egne langsiktige sektorplaner for, og som ble underlagt politisk behandling i kommunestyret. At den framtidige utviklingen innenfor disse delene av den kommunale virksomheten framstår i egne langsiktige plandokument er etter min mening en bekreftelse på den betydning løsningen av oppgavene innenfor disse sektorene ble tillagt i samtiden.

Tabell 7-1 Sektorplaner behandlet i Bodø bystyre og Tromsø bystyre (1965-1989)⁴⁷²

År	Boligplanlegging		Andre planer ⁴⁷³	
	Tromsø ⁴⁷⁴	Bodø ⁴⁷⁵	Tromsø	Bodø
1964				
1965			Skoleutbygging	
1966	BBP 1966-70	BBP 1966-70	Vegbygging	
1967	BBP 1967-71	BBP 1967-71		
1968		BBP 1968-72		Skoleutbygging
1969	BBP 1969-73	BBP 1969-73		
1970	BBP 1970-74			
1971		⁴⁷⁶	Helse- og sosialtjenesten	
1972		BBP 1972-76	Skoleutbygging	
1973		BBP 1973-77	NVP II	
1974		BBP 1974-78	Skoleutbygging	NVP II Skoleutbygging
1975			NVP II	NVP II
1976	BBP 1976-79	BBP 1976-79 (81)	Skoleutbygging	
1977	BBP 1977-80		Skoleutbygging	Skoleutbygging Helsestasjon
1978	BBP 1978-81	BBP 1978-81 (83)	Skoleutbygging	Skoleutbygging
1979	BBP 1979-82 (84)	BBP 1979-82 (84)		Barnehager
1980	BBP 1980-83 (85)	BBP 1980-83 (85)		Barnehager
1981		BBP 1981-84 (86)		
1982	BBP 1982-85 (90)	BBP 1982-85	Barnehager Skoleutbygging	
1983	BBP 1983-90		Skoleutbygging	
1984	BBP 1984-87 (90)	BBP 1984-87 (89)		Barne- og ungdomspl

⁴⁷² Oversikten omfatter langsiktig planer av en samfunnssektor innenfor kommunen. Disposisjonsplaner, reguleringsplaner og lignende, samt planlegging av selve det kommunale byråkrati er ikke tatt med i oversikten. Økonomisk planlegging vil bli behandlet særskilt og faller derfor utenfor denne tabellen.

⁴⁷³ 1965: Tromsø bystyre, K-sak 39/65, 1966: Tromsø bystyre, K-sak 18/66: *Prioritering av vegbygging i distriktet*, 1968: Bodø bystyre, K-sak 173/68, 1971: Tromsø bystyre, K-sak 99/72, 1972: Tromsø bystyre, K-sak 200/72, 1973: Tromsø bystyre, K-sak 118/73: oppstart, 1974: Tromsø bystyre, K-sak 4/74 samt Bodø bystyre, K-sak 5/74: oppstart NVP II og K-sak 91/74 (skoleutbygging), 1975: Tromsø bystyre, K-sak 115/75 samt, Bodø bystyre, K-sak 70/75, 1976: Tromsø bystyre, K-sak 119/76, 1977: Tromsø bystyre, K-sak 120/77 og K-sak 141/77 samt, Bodø bystyre, K-sak 3/77 (skoleutbygging) og K-sak 94/77: *Planlegging av helsestasjonsvirksomhet*, 1978: Tromsø bystyre, K-sak 147/78, samt Bodø bystyre, K-sak 140/78, 1979: Bodø bystyre, K-sak 43/79, 1980: Bodø bystyre, K-sak 87/80, 1982: Tromsø bystyre, K-sak 16/82 (barnehager) og Tromsø bystyre, K-sak 172/82 (skoleutbygging), 1983: Tromsø bystyre, K-sak 127/83, 1984: Bodø bystyre, K-sak 75/84, 1985: Tromsø bystyre, K-sak 131/85

⁴⁷⁴ Tromsø bystyre: k-saker: 1966: 43/66 1967: 27/67, 1969: 44/69, 1970: 46/70, 1976: 193/76, 1977: 161/77 og 254/77, 1978: 127/78, 1979: 118/79, 1980: 249/80 og 279/80, 1982: 138/82, 1983: 133/83, 1984: 164/84, 1985: 125/85, 1988: 103/88, 1989: 73/89

⁴⁷⁵ Bodø bystyre k-saker: 1966: 20/66, 1967: 78/67, 1968: 100/68, 1969: 9/69, 1972: 21/72, 1973: 26/73, 1974: 30/74, 1976: 81/76, 1977: 104/77, 1978: 85/78, 1979: 78/79, 1980: 82/80, 1981: 60/81, 1982: 52/82, 1984: 74/84, 1985: 58/85.

⁴⁷⁶ Utkast til BBP lagt fram for formannskapet i slutten av 1971, men behandlingen utsatt til neste år. Jf. Bodø bystyre k-sak 21/72.

1985	BBP 1985-88 (90)	BBP 1985-88	Skoleutbygging	
1986			Barnehager ⁴⁷⁷	
1987			Helse og sosialplan ⁴⁷⁸	
1988	BBP 1988-91 (93)	BBP 1988-91 (93)		
1989	BBP 1989-92 (94)	BBP 1989-92		

Gjennomgangen av bystyresakene viser en tiltakende oppmerksomhet om økonomisk langtidsplanlegging. I tabellen nedenfor kommer ikke dette til uttrykk fordi økonomisk planlegging i relasjon til generalplanleggingen vil bli behandlet særskilt på et senere tidspunkt i avhandlingen (neste kapittel for perioden fram til 1978). Kildestudien viser i tillegg at særlig boligplanleggingen var et viktig planområde i begge kommunene. Det ble dessuten på ad hoc-basis eller mer sporadisk laget langsiktige planer for andre deler av kommunens arbeidsfelt. På grunn av kontinuiteten i boligplanleggingen vil denne samfunnssektoren ha hovedfokus i kapitlet. I tillegg vil jeg gå nærmere inn på trafikkplanleggingen fordi den i organisering og arbeidsform klart skiller seg ut fra annen kommunal sektorplanlegging. Boligplanleggingen var helt og holdent et kommunalt ansvar. Den langsiktige planleggingen på trafikkområdet tok form i arbeidet med Norsk vegplan II (NVP2) og her hadde eksterne institusjoner (hovedsakelig vegmyndighetene) en helt annen innflytelse på organiseringen og planprosessen.

7.2 Trafikkplanlegging

Selv om bilen ikke ble noe allment gode før på 1960-tallet, hadde trafikkplanlegging blitt tatt inn som et element i langtidsplanleggingen mye tidligere i århundret. Innenfor byplanleggingen hadde Sverre Pedersen og andre helt siden mellomkrigstiden lagt opp til et hierarkisk gatesystem. Et planleggingselement som ble forsterket i BSR-planene på 1940-tallet. Jeg har belyst hvordan utviklingen av biltrafikken på 1960-tallet var en viktig faktor for å klargjøre behovet for overordnet planlegging på regionalt og kommunalt nivå. På 1960-tallet var det i planleggingen innarbeidet målsettinger om et differensiert veisystem med hovedtrafikkårer og veier for lokal trafikk. Trafikkplanlegging var derfor et viktig element i

⁴⁷⁷ Tromsø bystyre, K-sak 190/86

⁴⁷⁸ Tromsø bystyre, K-sak 27/87

generalplanleggingen. Den lokale vei- og trafikkplanleggingen må ses i sammenheng med nasjonale strategier på området.

Arbeidet med Norsk Vegplan ble igangsatt i 1964 og innstillingen *til Norsk Vegplan I* (NVP1) forelå i 1969. Her var hovedveinettet, dvs. riksveiene, i de forskjellige deler av landet i fokus.⁴⁷⁹ Utformingen av hovedveienes utforming og avkjørsler både i form av gjennomgangs og matingsveier for bysentrum og boligområder var viktig for kommunene. Kontakten mellom vegkontorene og kommunene var nødvendig. Ofte var relasjonene gode og resultatet godt, men arbeidet kunne også by på konflikter. Organiseringen av arbeidet med NVP1 foregikk klart atskilt mellom forvaltningsnivåene. NVP1 var en sentralt styrt ekspertplan. Den mangelfulle kommunikasjonen det medførte, kunne skape uklare og sprikende forslag til løsninger fra staten og kommunene. I det daglige arbeidet kunne det oppstå konflikter som ble forsterket på grunn av aktørenes ulike kulturelle bakgrunn (utdanning) og ståsted; et forhold som er ypperlig dokumentert med eksempler fra generalplanleggingsprosessen i Trondheim på 1960- tallet.⁴⁸⁰

Arbeidet med *Norsk Vegplan II* (NVP2) foregikk i perioden 1972-1977. Veimyndighetene samarbeidet nå i sterkere grad med andre organer, deriblant kommunene. Fokus for NVP2 var da også veibygginga i de 72 byene og tettstedene som hadde mer enn 5000 innbyggere. Lokale komiteer med kommunale representanter supplert med deltakere fra fylkets utbyggingsavdeling og Statens vegvesen sto ansvarlig for arbeidet med de lokale trafikkplanene. Planene ble behandlet politisk i kommunene, og vedtakene ble lagt til grunn som innstillinger til den samlede nasjonale planen.⁴⁸¹ De fleste involverte kommunene fikk dermed sin første sektorplan for veitrafikk. NVP2 omfattet hele veinettet i tettstedene, både riks-, fylkes- og kommuneveier (også gang- og sykkelveier) og berørte delvis annen samferdsel som kollektivtransport.⁴⁸²

⁴⁷⁹ Østby (1995): 380 ff.

⁴⁸⁰ Stugu (1997): 171

⁴⁸¹ NOU 1977: 40A. *Norsk vegplan II, Trafikk og miljø* og NOU 1977: 40A. *Norsk vegplan II, Lokale vegplaner*. Av plan B framgår det at det var stor avstand mellom de lokale veiplankomiteenes ønsker og Statens vegvesens bevilgninger, i Nord-Norge gjaldt dette særlig for Nordland fylke.

⁴⁸² NOU 1977: 40A. *Norsk vegplan II, Trafikk og miljø* og NOU 1977: 40B. *Norsk vegplan II, lokale vegplaner*.

Mandatet for de lokale komiteene var todelt. Komiteene skulle legge fram forslag til lokalt veinett. Dessuten skulle tiltak som fremmet miljøet og trafikksikkerheten prioriteres.⁴⁸³ Bakgrunnen for mandatet var et ønske om å heve veistandarden i byene ved å skille de forskjellige trafikantgruppene fra hverandre.⁴⁸⁴ Formålet med planen var miljøforbedring. For det første ved å bedre trafikksikkerheten, særlig for myke trafikkkanter. For det andre ved å redusere biltrafikken i sentrum og i boligområder, å redusere støy- og luftforurensningen og til sist å bedre framkommeligheten for fotgjengere og kollektivtrafikk.⁴⁸⁵ Samferdselsminister Anne Marie Lorentsen understreket i et foredrag på vegplankonferansen på NTH i januar 1974 at hovedutfordringen ved den framtidige trafikkavviklingen ikke lå på kostnadssiden. Problemene var knyttet til miljømessige faktorer som måtte løses med restriktive virkemidler.⁴⁸⁶ De lokale vegmyndighetene konsentrerte seg også om denne problemstillingen, men arbeidet med å gjøre vilkårene bedre for motorisert ferdsel var i varierende grad like viktig (jf. mandatet ovenfor).

I Nord-Norge ble det satt i gang arbeid med lokale trafikkplaner på 11 steder. De fordelte seg på fire byer i Nordland (Mosjøen, Mo i Rana, Bodø og Narvik), to i Troms (Harstad og Tromsø) samt fem i Finnmark (Kirkenes, Alta, Hammerfest/Rypefjord, Honningsvåg og Vadsø). I tillegg ble det utarbeidet egne kollektivplaner for seks steder (Bodø, Mosjøen, Mo i Rana, Harstad, Tromsø og Kirkenes) som en del av arbeidet.

En analyse av arbeidet i Tromsø og Bodø viser at vegplanarbeidet ble sett på som betydningsfullt og nært knyttet til det pågående generalplanarbeidet. Det lokale vegplanarbeidet i Bodø ble ledet av byens ordfører, Olav Hagen, som også var leder av generalplanutvalget. Av øvrige politikere var Kåre Johannessen, den forrige lederen av generalplanutvalget, også komitémedlem. I Tromsø var både generalplanutvalgets leder Knut A. Mortensen og nestlederen Gunnar Moldnæs medlem av vegplankomiteen, dessuten Bjørn Kaldhol som i neste valgperiode tiltrådte som generalplanutvalgets leder. Både i Bodø og Tromsø deltok teknisk rådmann og byplansjef i arbeidet. Den nære tilknytningen til generalplanleggingen framheves i planforslagene. Utgangspunktet for arbeidet var de

⁴⁸³ Referert i forordet til den lokale vegplanen for Bodø: Bodø kommune. Norsk vegplan II 1975 (datert desember 1974)

⁴⁸⁴ NOU 1977: 40A. *Norsk vegplan II, Trafikk og miljø*, s.8

⁴⁸⁵ NOU 1977: 40A. *Norsk vegplan II, Trafikk og miljø*, s.10

⁴⁸⁶ *Bodø kommune Norsk vegplan II 1975* (datert desember 1974), s.1 med henvisning til Anne Marie Lorentsens foredrag på vegplankonferansen, NTH, 7. januar 1974.

eksisterende generalplanforslagene, og for Tromsøs del uttalte lokalkomiteen leder, Gunnar Moldnæs, at NVP2 ville inngå som en del av generalplanen.⁴⁸⁷

Miljøaspektet sto sentralt i planene. I tidligere planfaser var det hensynet til bilismen som var det sentrale. Jeg har vist med eksempler fra den tidlige region- og generalplanleggingen i landsdelen (Bodin og Salten) før 1965 at nettopp dette var en hovedbegrunnelse for å iverksette generalplanleggingen. Nå ble fotgjengere, syklistene og kollektive transportmidler trukket inn i planleggingen.

Særlig for Tromsøs del, men også i Bodø-planen, er det et vell av forslag som prioriterer myke trafikanter og kollektivtrafikk, mens privatbilismen foreslås dempet. Planen for Tromsø hadde som uttalt mål ikke å etablere flere parkeringsplasser eller bedre veistandarden fordi det ville medføre økt biltrafikk.⁴⁸⁸ I stedet måtte man redusere privatbilismen og ”satse på billige trafikantkategorier som har vært forsømt i lang tid. Gang- sykkel- og kollektivsystemet bør bli så bra at en kan unngå store investeringer i vegnettet.”⁴⁸⁹ I begge byene la man opp til restriksjoner på den private bilbruken.⁴⁹⁰ I vegplanen for Bodø het det:

*Med den gitte sannsynlige økonomiske ramme og Bodøs ”miljømessige” utgangspunkt synes det klart at: Fri bilbruk i dagens forstand kombinert med fortsatt økning i biltallet, verken kan gjennomføres eller aksepteres som en framtidig trafikk-løsning.*⁴⁹¹

Samtidig hadde begge kommunene klare målsettinger om å desentralisere arbeidsplasser og velferdstilbud til nye boligområder for å minske det totale transportbehovet for befolkningen.⁴⁹² I Bodø var dette nært knyttet til kapasiteten på hovedtrafikkåren langs bybåndet. Vegplankomiteen hadde beregnet at det:

Selv med en moderat økning av biltallet, noe begrenset bilbruk og dobling av kollektivandelen og maksimal desentralisering av arbeidsplasser (...) [ville oppstå]:

- *forholdsvis tidlig kapasitetsproblem på RV 80.*

⁴⁸⁷ Bodø kommune Norsk vegplan II 1975 (datert desember 1974), s.1-2 og Tromsø kommune Norsk vegplan II (Tromsø 1975), fra lederens forord, samt kap 2 ”Generalplanmessige forutsetninger” og i forbindelse med valg av hovedløsninger s. 8-1 og 8-2.

⁴⁸⁸ Tromsø kommune Norsk vegplan II (Tromsø 1975), s.5-1

⁴⁸⁹ Tromsø kommune Norsk vegplan II (Tromsø 1975), s.8-1

⁴⁹⁰ Tromsø kommune Norsk vegplan II (Tromsø 1975), s.8-2

⁴⁹¹ Bodø kommune Norsk vegplan II 1975 (datert desember 1974), s.22

⁴⁹² For Tromsø del se: Tromsø kommune Norsk vegplan II (Tromsø 1975), s.8-19

- *Grensene for vegsystemet, miljømessig kapasitet nærmes/overstiges hvis ikke radikale tiltak settes i verk for å sikre de bløte trafikantgrupper, støybegrensning o.l.*⁴⁹³

Dermed ble ”desentralisering av arbeidsplasser og servicetilbud til båndbyen” ikke bare et generalplanmessig mål for å utvikle de nye bydelene til noe mer enn sovebyer, men også en viktig målsetting å arbeide for i transportsammenheng.⁴⁹⁴

Alle disse utsagnene avspeiler 1970-tallets økte miljøfokus, og som i trafikksammenheng ble ytterligere forsterket av oljekrisa høsten 1973. Det var før Norge hadde trådt skikkelig inn i ”oljealderen”. En eventuell knapphet på oljebaserte produkter skapte derfor stor usikkerhet i arbeidet med vegplanene. I vegplanen for Bodø oppsummeres tidsånden på en glimrende måte. Fram til oljekrisa hadde trafikkplanleggingen vært basert på følgende forutsetninger:⁴⁹⁵

- fortsatt økonomisk vekst (tilsvarende etterkrigstidens), med tilfredsstillende ressurstillgang
- ingen endring i relative priser
- ingen revolusjonerende tekniske landevinninger innen transportsektoren.

Situasjonen var nå fundamentalt endret:⁴⁹⁶

I et globalt framtidsperspektiv, kan vi imidlertid med sikkerhet fastslå at:

Nødvendigheten av å økonomisere med de totale ressursene blir stadig mer framtreddende. Vi kjenner imidlertid ikke tidspunktet for en streng gjennomføring av en slik økonomiseringslinje. Dette får bl.a. konsekvenser for bl.a. energitilgang (olje, asfalt o.s.v.), produksjon av ressursforbrukende transportmidler o.s.v. – med en derav direkte følge for den framtidige trafikkavvikling. Ressursknappheten vil også påvirke og trolig sterkt endre de

⁴⁹³ Bodø kommune Norsk vegplan II 1975 (datert desember 1974), s.22

⁴⁹⁴ Bodø kommune Norsk vegplan II 1975 (datert desember 1974), s.23 se også Tromsø kommune Norsk vegplan II (Tromsø 1975), bilag 2 s.2. Målsettinger for trafikk og transport pkt. c)

⁴⁹⁵ Bodø kommune Norsk vegplan II 1975 (datert desember 1974), s.1

⁴⁹⁶ Bodø kommune Norsk vegplan II 1975 (datert desember 1974), s.1

relative priser kfr. pkt. 2. Det er videre grunn til å tro at oljekrisen vil sette større fart i den trafikkteknologiske forskning.

Nye virkemidler måtte tas i bruk.

Uttalelsene ovenfor avspeiler tidsånden: Et tiltakende fokus på miljø, myke verdier, trafiksikkerhet og ressursknapphet. I ettertid framstår mye av ordbruken, og ikke minst de mest ytterliggående forslagene i planene, som retorikk. På noen enkeltområder kan man se effekten av målsettingene. Det ble innført parkeringsrestriksjoner som korttids- og avgiftsparkering i byenes sentrumsområder, og gågater ble etablert i de større byene.

Vegplanens prinsipp om etablering av egne kollektivfelt ble ikke realisert hverken i Bodø eller Tromsø.⁴⁹⁷ Planadministrasjonen i Bodø kommune karakteriserte det som urealistisk å opprette parallelle busstraseer (altså egne kollektivfiler) til de eksisterende hovedveiene.⁴⁹⁸ For kollektivtrafikken la generalplanen opp til et system med egne oppsamlingsrunder i bydelene som skulle mate ekspressbussene langs hovedinnfartsårene til sentrum.⁴⁹⁹ Det ble aldri innført. I Tromsø mente vegplankomiteen det måtte opprettes gode parkeringstilbud ved brohodene på Kvaløysletta og fastlandssiden for å begrense privatbilismen i sentrum. Trafikk fra oppsamlingsplassene skulle foregå via kollektivtrafikken.⁵⁰⁰

7.2.1 Dualismen i trafikkplanleggingen

Tiltakene for de myke trafikantene var å bygge egne gang- og sykkelveier, eller i det minste fortau der det ikke fantes. Primært var det tiltak for å bedre forholdene for de myke trafikantene, men samtidig var også slike separerings- og øvrige differensieringstiltak av veinettet tiltak for å effektivisere biltrafikken.

Hovedprinsippene i Bodø-planen var å prioritere kollektivtrafikken og myke trafikanter, samt å heve standard og kapasitet på kommunens hovedvegnett. Utbygging og standardheving av

⁴⁹⁷ Jf. *Bodø kommune Norsk vegplan II 1975* (datert desember 1974), s.24 og *Tromsø kommune Norsk vegplan II* (Tromsø 1975), bilag 2 s.6. *Målsettinger for den kollektive nærtrafikk* pkt. i)

⁴⁹⁸ BK Boks 504.20 Bodø Generalplan 1973-1974. Brev fra Saltens Bilruter 17.1.74, samt BK Boks 504.20 Bodø Generalplan 1973-1974. Bodø kommune. *Forslag til generalplanen - behandling av innkomne merknader* Til sak 42B/74 (Bygningsrådet)

⁴⁹⁹ Bodø kommune: *Forslag til generalplan (1973)*, s.33

⁵⁰⁰ *Tromsø kommune Norsk vegplan II* (Tromsø 1975), bilag 2 s.2. *Målsettinger for parkeringspolitikk i sentrum* pkt. m)

kommunens hovedtrafikkåre til ”en høyklassig, avkjørselsfri 2-felts veg med kapasitetsforsterkninger i kritiske kryss” trekkes fram som planens viktigste enkelttiltak.⁵⁰¹ I generalplanen tones miljøaspektet ned. Her var det ikke snakk om restriksjoner på bilbruken, arealdisponeringen måtte ta utgangspunkt i prinsippet om ”fri bruk av privat bil.”⁵⁰²

Det samme var tilfelle med Tromsø-planen. Selve vegplandokumentet var gjennomsyret av miljømessige målsettinger og tiltak. Da planarbeidet ble presentert i offentligheten, var trafiksikkerhet også et tema, men bilens vilkår var vel så viktig. I 1980 ville det være 15 000 kjøretøy i Tromsø – en økning på 3000 fra 1.1.1974, meldte Nordlys i november samme år. ”Det synes klart at bilen er kommet for å bli. Gate og veimønsteret holder ikke. Det er skapt for hest og vogn. (...) Det er flere biler i [byen] enn det var innbyggere for bare 10-15 år siden.” Hovedspørsmålet var derfor hvordan det framtidige trafikkmønsteret med hovedveiforbindelser og veistandard skulle løses. Tverrforbindelsen over Tromsøya var et kjernepunkt i den sammenheng. Avisa slo fast at vegplankomiteen hadde diskutert tunnellsninger gjennom øya og andre steder i kommunen (for eksempel gjennom Tromsdalstinden), men det var løsninger som ble sett på som urealistiske av økonomiske årsaker.⁵⁰³

Dette understreker dualismen; todelingen i politikerne og planleggenes syn på utfordringene i trafikken. Ved implementeringen av planen var det ikke de myke trafikantene som ble prioritert til fordel for privatbilismen. Det ble ikke snakk om et enten eller, men et både og. Det langsiktige resultatet kom i form av tre- og firefeltsvei på dagens innkjøringsvei (R80) i Bodø og tunnelprosjektene i Tromsø på 1980-tallet.

7.3 Boligplanlegging

I likhet med trafikkplanleggingen ble også boligplanleggingen i de nordnorske byene initiert av staten.

⁵⁰¹ Bodø kommune Norsk vegplan II 1975 (datert desember 1974), s.24

⁵⁰² Bodø kommune: Forslag til generalplan (1973), s.32. Også i Tromsø var utviklingen og stadfestingen av et hovedvegssystem prioritert (jf. Tromsø kommune Norsk vegplan II (Tromsø 1975), figur 8.2 og bilag 2 s.4 Målsettinger for biltrafikken i byutviklingsområdet pkt. d).

⁵⁰³ Nordlys 22.11.1974

7.3.1 Bakgrunn – kommunal boligplanlegging – et nasjonalt prosjekt

I 1965 ble Boligdirektoratet nedlagt. En del av direktoratets forvaltningsoppgaver ble overført til Husbanken, mens departementet fikk et større ansvar for utformingen av boligpolitikken. De institusjonelle endringene falt sammen med den borgerlige valgseieren i 1965. Regjeringsskiftet betydde imidlertid ikke mindre fokus på boligpolitikken.⁵⁰⁴ Den nye kommunalministeren Helge Seip hadde en fortid som medlem i Statens boligkomité som i 1945/46 hadde utredet etterkrigstidens boligpolitikk. Han hadde vært medlem av boligkooperasjonen siden 1930-tallet og gikk til valg med en målsetting om å bygge 40 000 nye boliger årlig den kommende stortingsperioden. Et ambisiøst tall sammenlignet med Arbeiderpartiets målsetting.⁵⁰⁵

I tillegg til de statlige virkemidlene til selve boligbyggingen, for eksempel økonomiske rammer til Husbanken, var det kommunenes tomtepolitikk som sterkest bestemte omfanget av boligbyggingen. Via lovverket hadde staten lagt forholdene til rette for kommunale initiativ. De legale virkemidlene var bedret ved at bygningsloven sikret kommunene utstrakt adgang til å ekspropriere grunn til boligformål. Den utvidet fullmaktene i oreigningsloven som ga kommunene forkjøpsrett til grunn.⁵⁰⁶

Gode finansieringsordninger var nødvendige for at kommunene skulle kunne erverve tilstrekkelig tomtegrunn. Departementet innførte derfor en ordning med statsobligasjoner som oppgjørsform ved frivillig salg. Kommunalbanken fikk i oppgave å administrere ordningen som innebar at selgeren (grunneieren) fikk utstedt en grunnkjøpsobligasjon på salgssummen mens Kommunalbanken ga et tilsvarende lån til kommunen. Inntekten var skattefri dersom selger beholdt obligasjonen hele løpetiden⁵⁰⁷ Ordningen trådte i kraft 1. august 1965.⁵⁰⁸ Året før hadde banken opprettet en kvote til å finansiere opparbeiding av råarealer, såkalte ”tomtetekniske arbeider” som kom i tillegg til de nye bevilgningene til grunnerverv.⁵⁰⁹ I løpet av 1960-årene skiftet dermed Kommunalbanken fokus fra kraftforsyning til tomtekjøp.⁵¹⁰

⁵⁰⁴ Annaniassen (1996 a).

⁵⁰⁵ Om Helge Seip og hans forhold til boligbyggingen, se i tillegg til Annaniassen (1996 a), Bjerkmann (1996): 189 ff.

⁵⁰⁶ Oreigningsloven av 1959

⁵⁰⁷ Nedbetalingstiden ble satt omtrent lik obligasjonens amortiseringstid.

⁵⁰⁸ Karmly (1977): 195-196

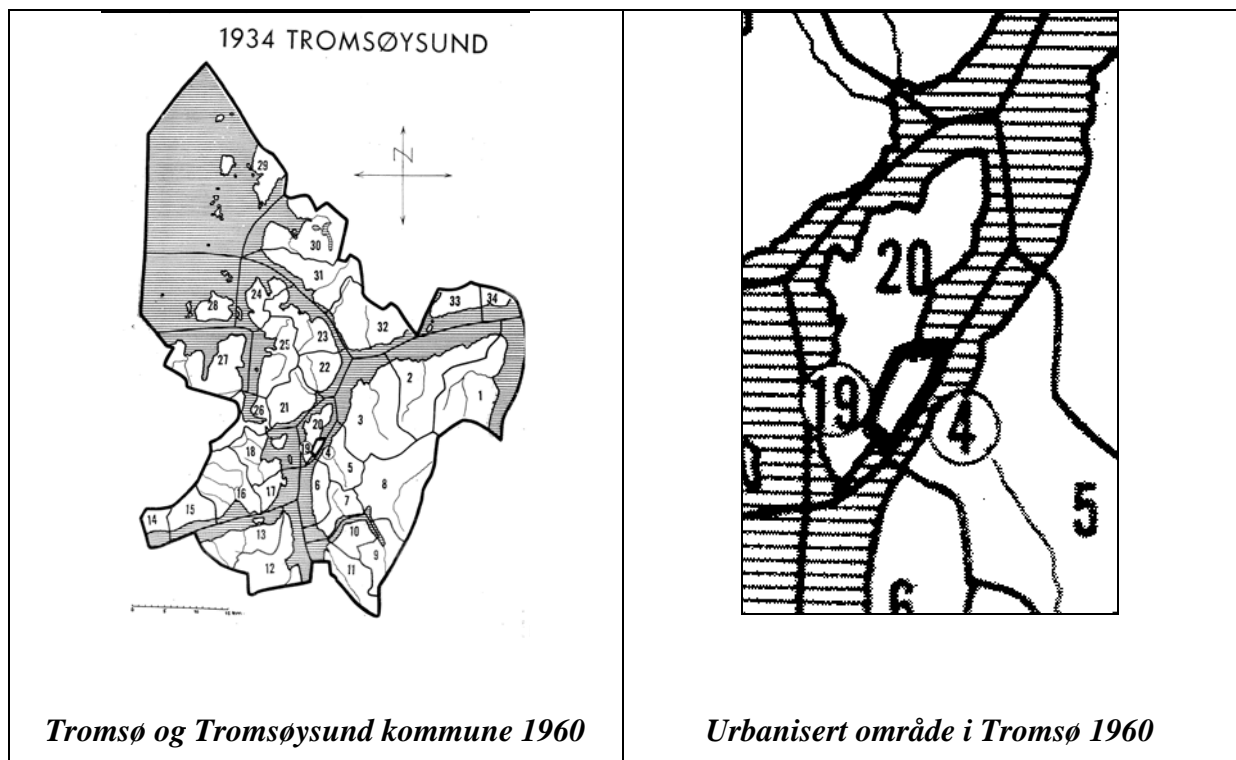
⁵⁰⁹ Karmly (1977): 198

⁵¹⁰ Karmly (1977): 228-229. Tabell 7. Kommunalbankens årlige bevilgninger 1950-1976, fordelt på formål. Mill kr.

Med de legale og økonomiske virkemidlene på plass gjaldt det å få den planmessige og langsiktige tomtepolitikken tilfredsstillende gjennomført. I desember 1965 påla derfor KAD 147 av landets største kommuner å utarbeide rullerende femårige boligbyggingsprogram, første gang for perioden 1966-1970.⁵¹¹ I tillegg til lovpålagt generalplanlegging innførte dermed staten et nytt planleggingsinstrument som kommunesektoren fikk hele ansvaret for.

Igjen skal jeg bruke Tromsø og Bodø som case for å beskrive hvordan boligplanleggingen utviklet seg, og hvordan den forholdt seg til generalplanleggingen. I motsetning til vegplankomite-arbeidet var boligplanleggingen helt og holdent et kommunalt ansvar. Utgangspunktet for drøftingen er en beskrivelse av den reelle boligbyggingen i de nevnte byene. Ved å analysere to enkeltaspekter ved boligpolitikken – kommunal organisering og endringer i arkitekturpolitikken – vil jeg belyse utviklingen i boligsektoren slik den gjenspeiler seg både i samfunnsutviklingen generelt og innenfor kommunal planlegging på 1970-tallet. Til slutt drøfter jeg boligplanleggingen i lys av generalplanleggingen.

Kart 7-1 Tromsø – tettbebyggelse 1960

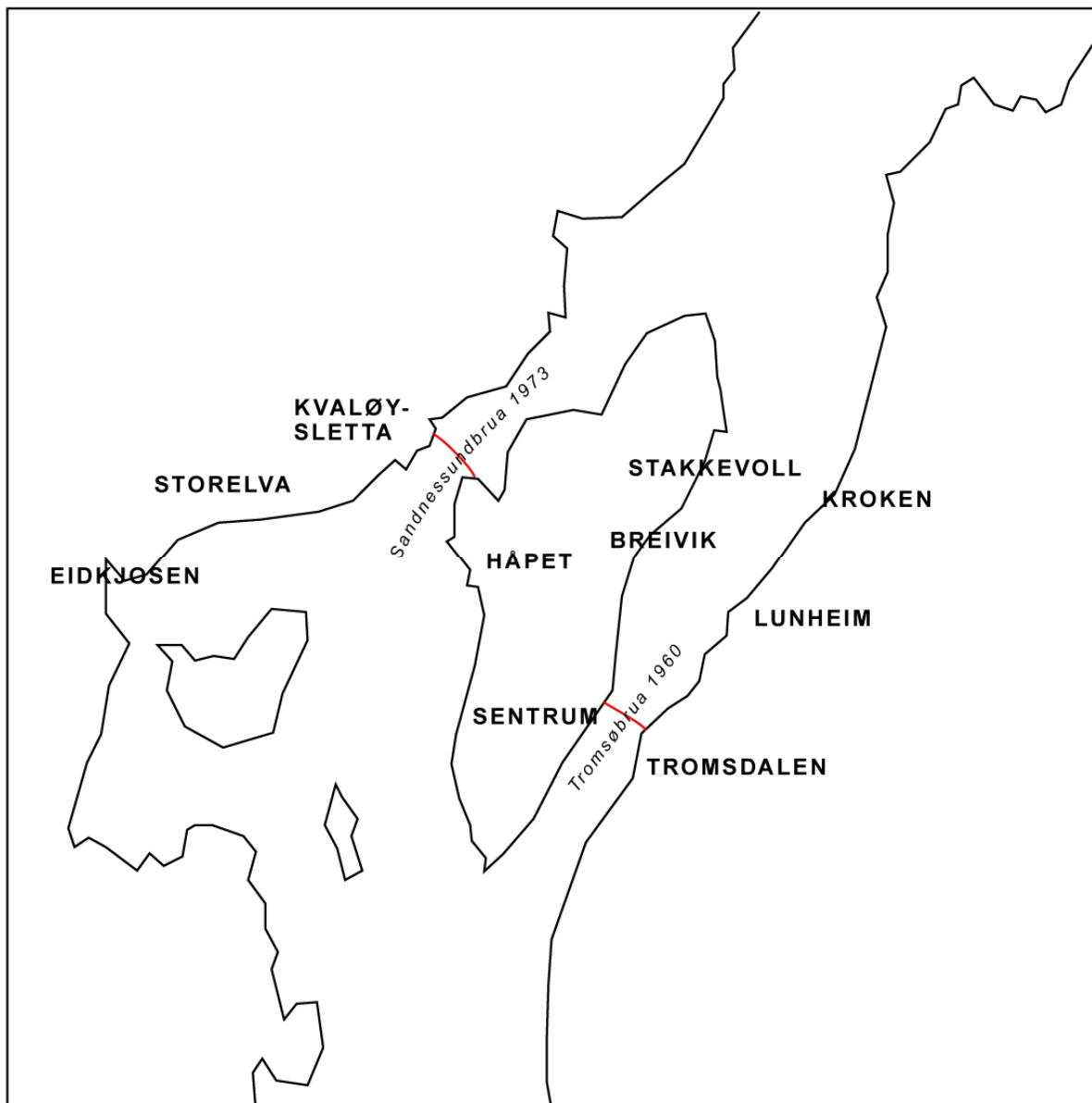


⁵¹¹ KAD i rundskriv til ordførerne datert 6.12 1965 i følge jf. Tromsø bystyre, K-sak 43/66 behandlet i møte 31.03.66, samt heftet *Langtidsplaner. Tromsø kommune*, s.29 ff. (datert 10.6.1966). Se dessuten Bodøs første boligprogram, Bodø bystyre, K-sak 20/66.

7.3.2 Boligbyggingen i Tromsø 1960-1980

I Tromsø var det i 1960, i tillegg til byens 12348 innbyggere to tettbebygde kretser utenfor selve bykjernen: På selve Tromsøya i byggebeltet som omkranset byen, bodde det 5850 personer (19), mens det på fastlandssiden i bydelen Tromsdalen (4), var bosatt 1576 personer.⁵¹² Den nyåpnede Tromsøbrua integrerte befolkningen i Tromsdalen inn i den gamle byen på andre siden av brua.

Kart 7-2 **Tromsø bydeler**

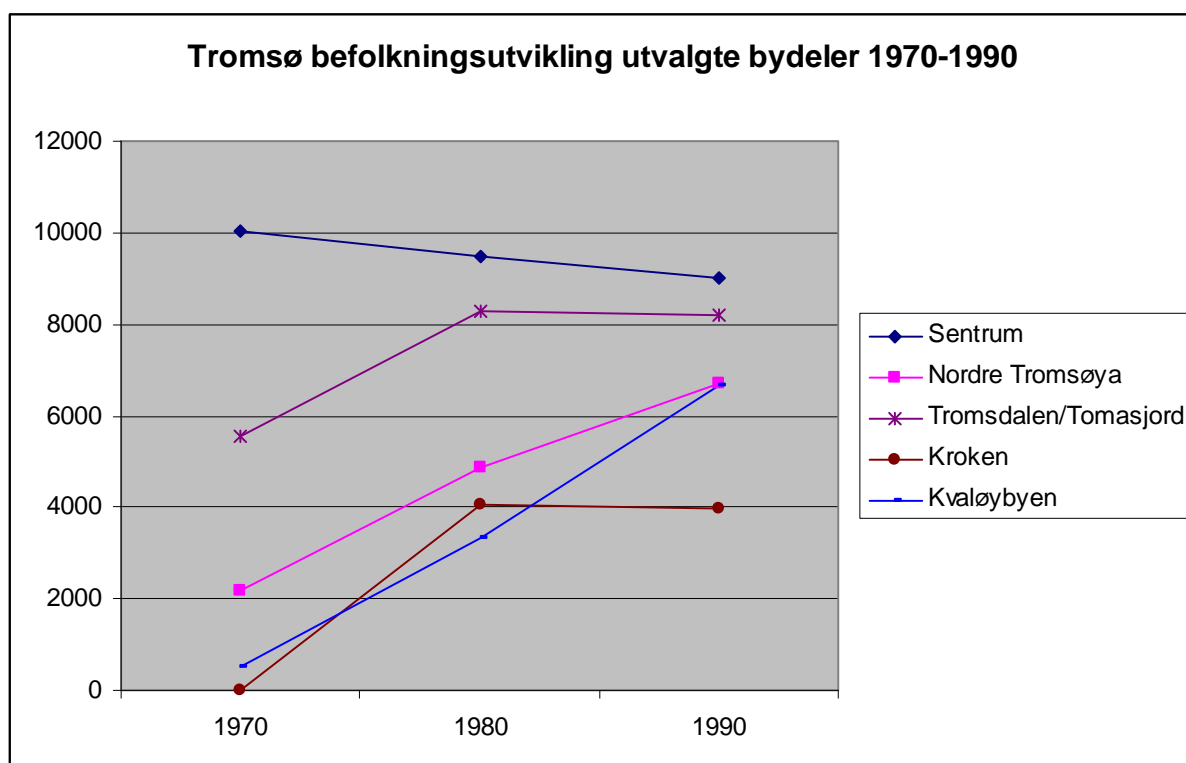


⁵¹² SSB: Folketellingen 1.november 1960, Tromsø, SSB: Folketellingen 1.november 1960, Tromsøysund,

Før 1966 økte boligbyggingen i Tromsø på tre måter. For det første ved ny bebyggelse i Tromsdalen. Dernest ved utvidelse av bybebyggelsen på selve øya. Og til sist ved den nye ”selvstendige” bydelen nord på Tromsøya: ”Sjømannsbyen” og Håpet (Mortensnes) som var under utbygging.⁵¹³ Dette var den første ”satellitten” – et nytt boligområde på jomfruelig land, klart atskilt fra den gamle byens bebyggelse.

Fram mot 1970 fortsatte fortettingen og den konsentriske byutvidelsen i Tromsø.⁵¹⁴ På siste del av 1960-tallet ble for eksempel Elverhøy på toppen av Tromsøya bygd ut, og utbyggingen i Tromsdalen fortsatte. Omkring 1970 endret byggemønsteret seg. Boligbyggingen spredde seg utover et mye større område enn tidligere. Regelen ble nå at de nye bydelene grodde fram klart atskilt fra den gamle bybebyggelsen. Først ved fortsatt utbygging av bydelen Håpet (Mortensnes) hvor det i 1970 bodde 3532 personer og 4329 personer i 1980. Det nyetablerte boligbyggelaget sto i bresjen for utbyggingen dette tiåret.

Diagram 7-1 Tromsø – befolkningsutvikling utvalgte bydeler 1970-1990



⁵¹³ Jf. Langtidsplaner, Tromsø kommune (datert 10.6.1966), s.34 i kap. Kommunale boligbyggingsprogrammer – boligbehovsberegninger

⁵¹⁴ Informasjonen her er hentet fra kommuneheftene fra SSB henholdsvis: SSB: Folketellingen 1.november 1960, Tromsø, SSB: Folketellingen 1.november 1960, Tromsøysund, SSB: Folke- og bolig tellingen 1.november 1970, Tromsø, SSB: Folke- og bolig tellingen 1980, Tromsø, samt Tjelmeland (1996 a): 566 ff.

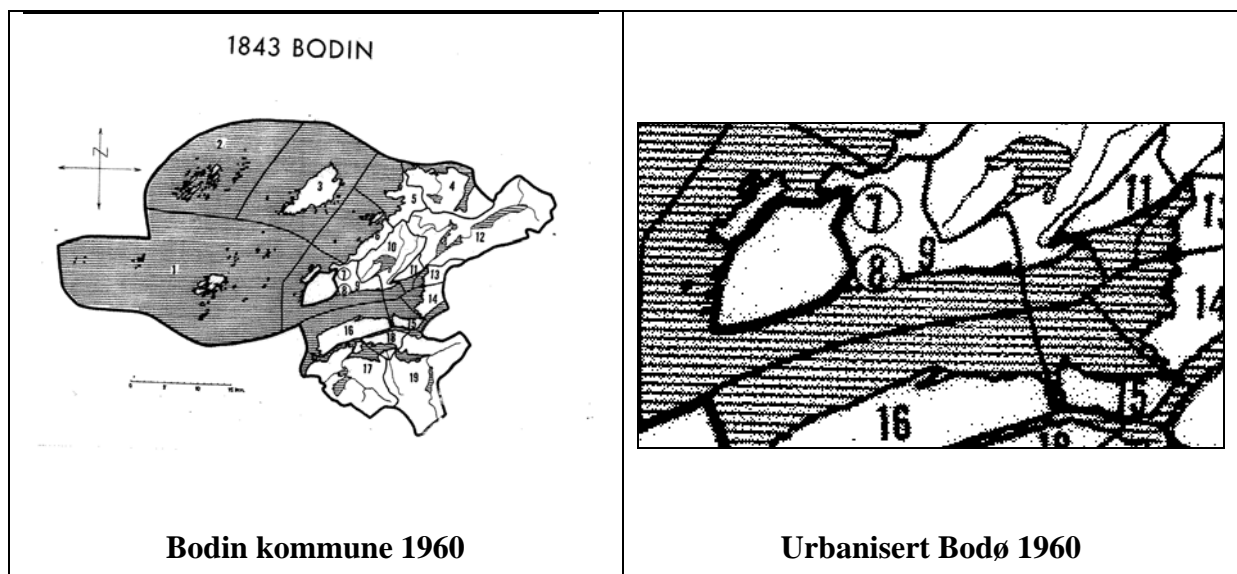
På begynnelsen av 1970-tallet kom bydelen Kroken på fastlandssiden. Her bygde Tromsø boligbyggelag (TBBL) mer enn 1100 leiligheter fra 1971 til 1975. Ved tiårets utløp hadde Kroken en befolkning på i overkant av 4000 personer. Bydelen Tomasjordet, mellom Kroken og Tromsdalen, fordoblet nesten innbyggertallet fra 1970 til 1980. Særlig pekte Lunheim-blokkene seg ut, der mer enn 1000 mennesker fant sin bolig.

Mot slutten av 1970-tallet startet også innflyttingen på Stakkevoll-feltet på nordre del av Tromsøya. Hovedutbyggingen kom på 1980-tallet, og i 1990 bodde det nærmere 3000 mennesker i området. Ved åpningen av Sandnessundbrua i 1974 ble også Kvaløya åpnet for boligbygging, men utbyggingen skjøt ikke fart før på 1980-tallet. I 1980 var bosettingen på selve Kvaløysletta i overkant av 1000 personer. Ti år senere hadde "Kvaløybyen" økt med 5000 personer.

7.3.3 Boligbyggingen i Bodø 1960-1980

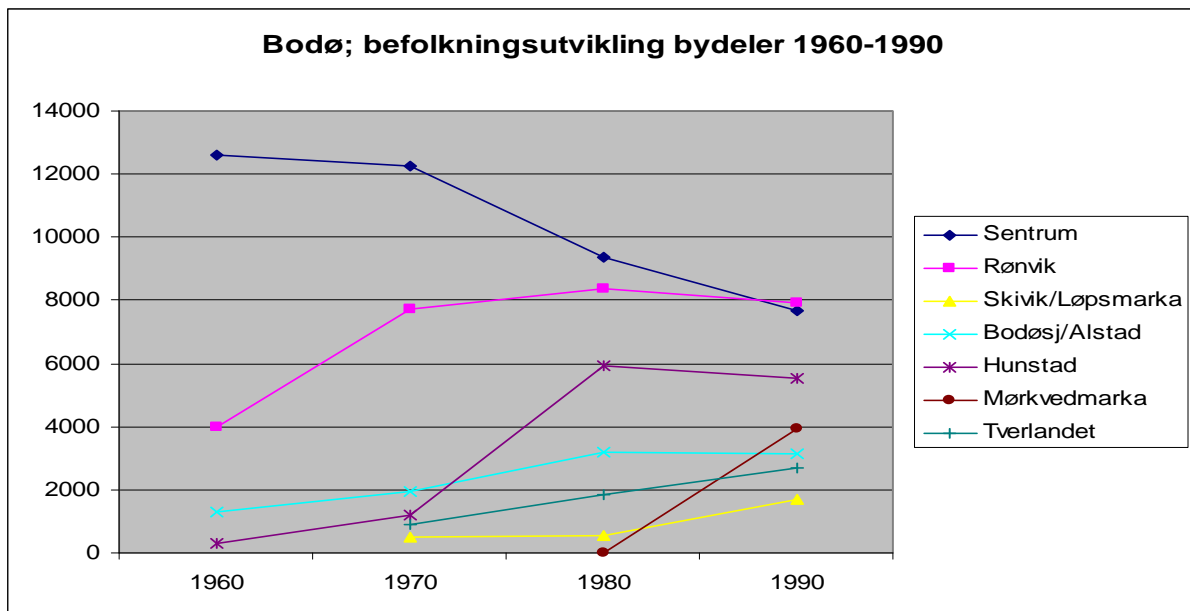
I Bodø fantes det i 1960 to tettbebygde kretser utenfor bygrensen, bydelene Rønvika (7) og Bodøgård (8). Bebyggelsen i Rønvika var en fortsettelse av tettbebyggelsen i byen, mens kretsen Bodøgård ca. 1-2 km fra bysenteret, var atskilt fra bebyggelsen i Bodø by av flyplassområdet og de store jordbruksarealene til landbruksskolen og Rønvik sykehus gårdsbruk. I de to bydelene bodde det henholdsvis 3965 og 1319 personer.

Kart 7-3 Bodø – tettbebyggelse 1960



Hele 1960-tallet var preget av ny boligbygging ved fortetting innenfor bygrensen og utbygging i Rønvika. I 1970 hadde bydelen nesten fordoblet sitt innbyggertall. På 1960-tallet kom også de første etableringene på Tverrlandet, samt i Skivika på nordsiden av Rønvikfjellet. Dessuten startet den første boligbyggingen på Hunstadmoen (Nedre Hunstad) fem km fra bysenteret i form av et militært borettslag allerede tidlig på 1960-tallet.⁵¹⁵ I 1970 bodde det 1000 personer i tettbebyggelsen her.

Diagram 7-2 Bodø – befolkningsutvikling bydeler 1960-1990

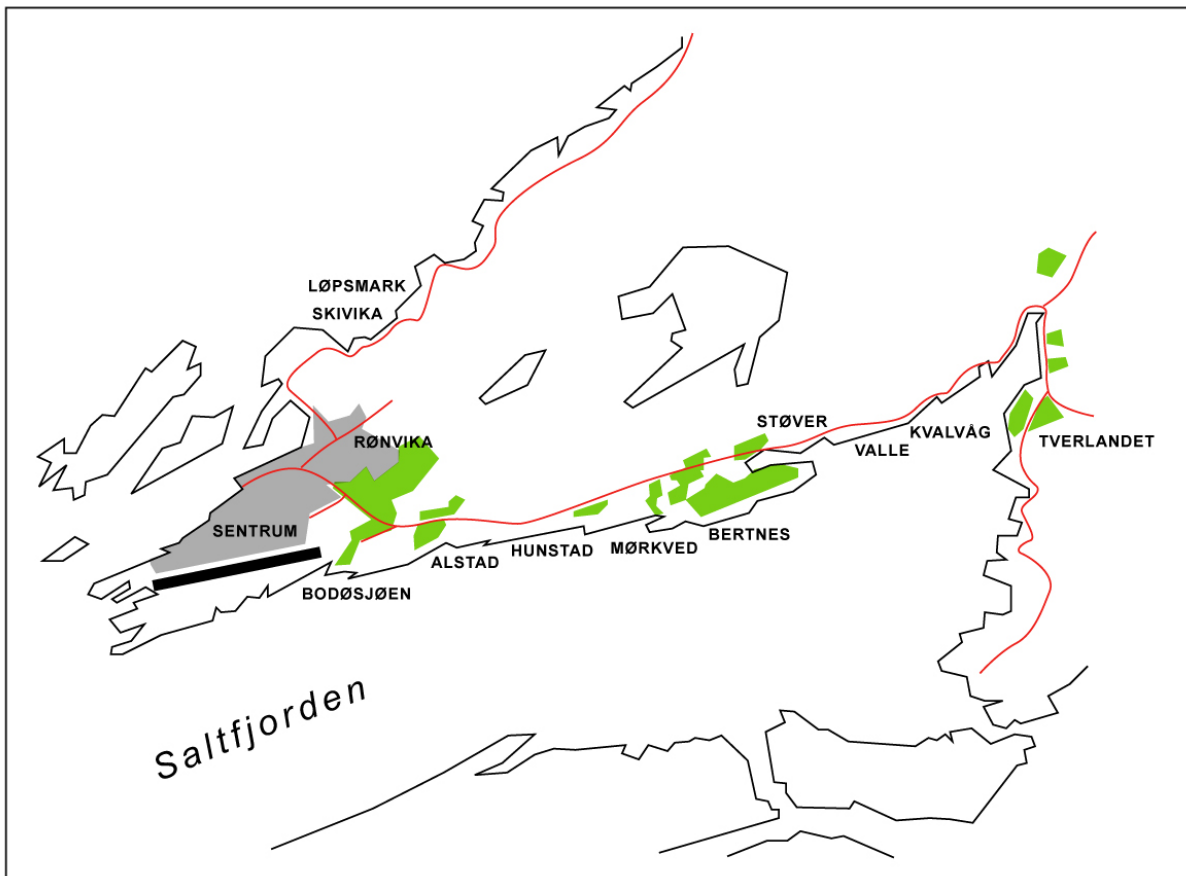


Kilde: SSB: Folke- og bolig telling. Bodø (enkeltheft for henholdsvis 1960,1970,1980,1990).

Problemet for kommunen var Bodøsjøen som var tenkt som det viktigste utbyggingsområdet. Kun to småhusfelt ble ferdigstilt før flystøysaken førte til en tilnærmet stopp i boligbyggingen på begynnelsen av 1970-tallet. Bydelen økte kun med 1000 personer de neste ti årene, og da først og fremst som følge av 200 blokkleiligheter og bygging av eneboliger på Alstad, lengst mulig vekk fra flyplassen.

⁵¹⁵ http://www.fbk.no/mo_detalj.php?mo_ID=6911 23.10.2006

Kart 7-4 Bodø - bydeler



Dette monnet ikke, og i stedet ble det en videre utbygging av Hunstad som ble kommunens viktigste boligområde på 1970-tallet. Denne utbyggingen skjedde først og fremst på nordsiden av byens hovedinnsfartsveg Riksvei 80. Først ved eneboliger i Hunstad Vest fra starten av 1970-tallet, og etter hvert ved mer konsentrert bebyggelse i Hunstad Øst-feltet. I 1980 bodde det nesten 6000 mennesker i bydelen Hunstad, og på 1980-tallet fortsatte utbyggingen østover med bydelen Mørkvedmarka der det i 1990 bodde 4000 mennesker.

7.3.4 Boligbygging i Bodø versus Tromsø 1960-1990

Boligbyggingen konsentrert omkring sentrum av Bodø og Tromsø på midten av 1960-tallet ble i den påfølgende perioden avløst av boligbygging som spredde seg utover et mye større område – nye boligfelt, hele bydeler, var etablert enten som frittstående satellitter eller nye byggebelter klart atskilt fra "den gamle byen". Det var et allment fenomen i samtiden (jf. kapittel 5). Både i Bodø og Tromsø var det tilløp til dette allerede i 1965 ved utbyggingen av

henholdsvis kretsene Bodøsjøen og Mortensnes (Håpet), men utviklingen på 1970-tallet skapte et helt annet mønster for den framtidige boligbebyggelsen.

De to diagrammene (nr. 7-1 og nr. 7-2) ovenfor viser utviklingen i utvalgte bydeler i Tromsø og Bodø, og hjelper oss å oppsummere hovedtrekkene i boligbyggingen i de to største vekstsentrene i Nord-Norge.⁵¹⁶ Fra 1970 skjedde det en utflytting fra byenes sentrumsområder, og folketallet i boligområdene nærmest bysenteret falt. Det ble kompensert ved fortetting og utbygging av nye bydeler

Utviklingen gikk parallelt med arbeidet med kommunale sektorplaner og de omfattende generalplanene. Ukjente utviklingstrekk og faktorer måtte innarbeides i planene. I boligplanleggingen var for eksempel utflyttingen fra sentrumsområder, som kunne ha sin årsak i trangboddhet, ønske om bedre boligstandard, kontorisering av boliger etc., en faktor som var vanskelig å forutse.

Mange skiftende faktorer virket også inn ved iverksettelsen av boligprogrammene. Planleggerne og politikerne måtte ta hensyn til private entreprenører og andre ikke-kommunale aktørers opptreden innenfor boligbyggingen. Det var også et spørsmål hvordan selve organisering av den kommunale virksomheten påvirket boligproduksjonen. Dessuten influerte skiftende holdninger i arkitekturpolitikken; arealutnyttelse, bygningenes eksteriør, utførelse og innhold etc., inn på boligplanleggingen.

7.3.5 Iverksetting og gjennomføring av boligpolitikken.

På 1960- og 1970-tallet var kommunene nærmest enerådende når det gjaldt planlegging og tilrettelegging for boligbygging i tettbebygde strøk. Den ordinære framgangsmåten var kommunalt oppkjøp av grunn, regulering og tilrettelegging, før private virksomheter (boligbyggelag, private borettslag eller private entreprenører/selvbyggere) tok over ansvaret for selve realiseringen av boligene. Det kunne nok hende at private interesser fremmet forslag til reguleringsplaner, men reelt sett var det kommunene selv som både utarbeidet forslag til

⁵¹⁶ SSBs trykte folke- og boligtellingshefter for 1960 viser at kretsgrensene i Tromsø varierte mellom 1960 og senere. Det gjorde det vanskelig å utarbeide riktige tall for Tromsøs tettstedsbefolkning i 1960 som korrelerte med bydelsinndelingen i diagrammet. Men en tydelig trend fra 1960 til 1970 var at sentrumsbefolkningen ble redusert.

planer og vedtok dem.⁵¹⁷ Oppkjøp av grunn ble foretatt i forkant av reguleringen som ble etterfulgt av kommunal tilrettelegging. Deretter sto private virksomheter for selve boligbyggingen.

Boligkooperasjonen var en viktig aktør i norsk boligbygging i etterkrigstiden. Samlingen av boligsamvirket i Norske Boligbyggelags landsforbund (NBL) i 1946 var et viktig element i styrkingen av boligpolitikken etter andre verdenskrig. Arbeiderpartiets satsing på boligkooperasjonen i utbyggingspolitikken førte til en rivende vekst i antall kommunale boligbyggelag og et voksende antall medlemmer i boligkooperasjonen. Fra kun tre medlemslag ved fredslutningen vokste NBL raskt til en landsomfattende massebevegelse, og i en rekke kommuner framsto det kommunale boligbyggelaget som den viktigste enkeltaktør i boligbyggingen.

I løpet av 1946 ble boligkooperasjonen etablert i Narvik, Harstad, Bodø, Mosjøen og Mo i Rana. I Bodø tok det imidlertid noe tid før boligbyggelaget realiserte sitt første borettslag, *Borettslag 1*, i 1952. Fra da av må Bodø boligbyggelag (BBL)⁵¹⁸ regnes som en av de viktigste boligutbyggerne i Bodø. I bydelen Rønvik som hadde en folkevekst på 3760 personer mellom 1960 og 1970, flyttet om lag halvparten av bydelens nye innbyggere inn i de 547 borettslagleilighetene⁵¹⁹ som kom til i perioden.⁵²⁰ Særlig mot slutten av tiåret tiltok lagets boligproduksjon i Rønвика.

På 1970-tallet etablerte BBL borettslag i Bodøsjøen som var innflyttingsklart i 1974, og på Hunstad Øst der 363 nye boenheter medførte at i overkant av 1000 av Hunstad Østs 2500 innbyggere bodde i BBL-leiligheter omkring 1980.⁵²¹

⁵¹⁷ Jf. intervju med Bjørn Kaldhol 13.6.2006, som hevder det i denne perioden (1970-tallet) var utenkelig at private utarbeidet reguleringsplaner i Tromsø

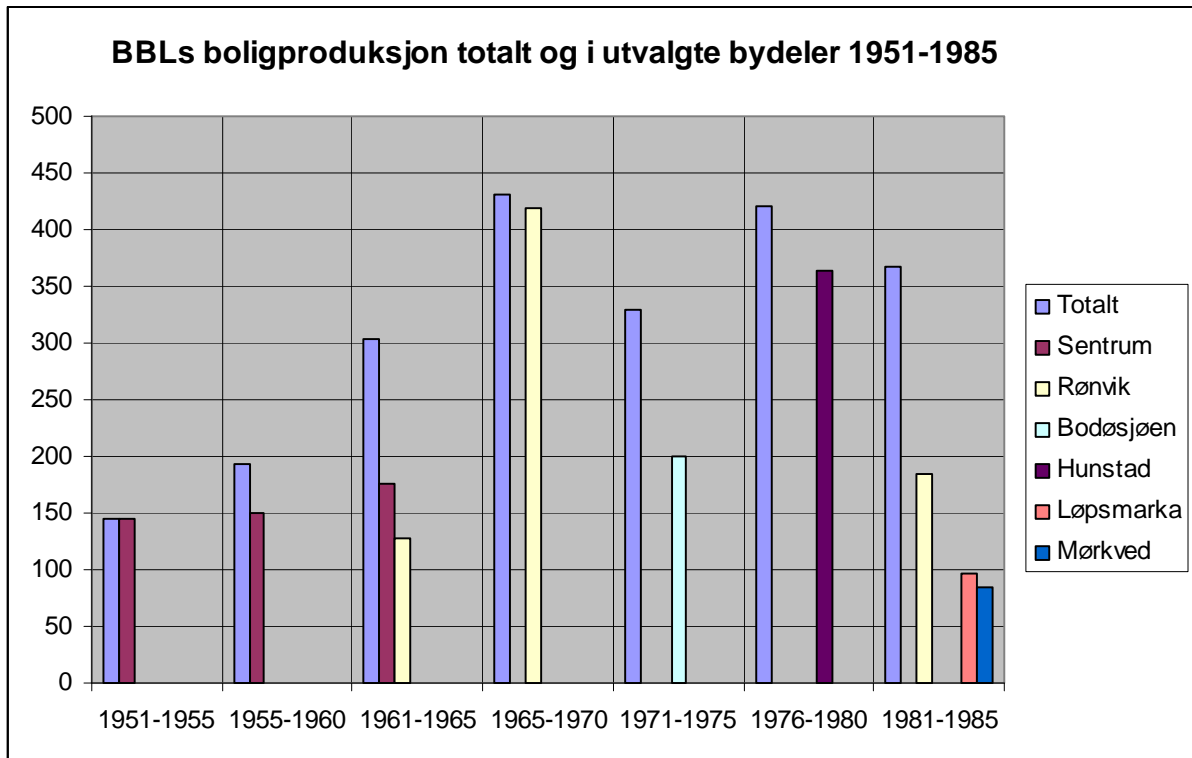
⁵¹⁸ Opprinnelig Bodø og Bodin Boligbyggelag.

⁵¹⁹ <http://www.bblnett.no/borettslag/borettslag.asp> 23.10.2006

⁵²⁰ Jeg regner da med nærmere 3,5 bosatte pr leilighet, jf. *Tabell 9. Boliger, rom og bosatte etter hustype* i SSB: *Folke- og bolig telling 1. november 1970, Bodø*

⁵²¹ SSB: folke- og bolig tellingen 1980, Bodø opererer med en gj.sn. faktor på 2,8 pr. boenhet.

Diagram 7-3 BBLs boligproduksjon totalt og i utvalgte bydeler



Kilde: Utarbeidet med basis i informasjon på BBLs hjemmeside, samt muntlig informasjon fra BBLs administrasjon, over byggeår og antall leiligheter for de enkelte borettslag.⁵²²

BBL fikk imidlertid ingen dominerende posisjon innenfor byens boligbygging. På 1970-tallet var BBLs produksjon 66 boenheter årlig i gjennomsnitt for den første femårsperioden og 84 boenheter årlig for siste del av perioden. Boligkooperasjonens bygde ofte konsentrert med høy utnyttelsesgrad.

Boligkooperasjonen kom relativt seint til Tromsø. Først i mai 1966 ble Tromsø boligbyggelag (TBBL) stiftet etter politisk initiativ.⁵²³ Om Tromsø kom seint, framsto TBBL fra etableringen som nærmest enerådende byggherre i kommunen. Boligstiftelsen fikk dermed en dominerende posisjon i boligutformingen helt fram til midt på 1980-tallet.⁵²⁴ Målsettingen

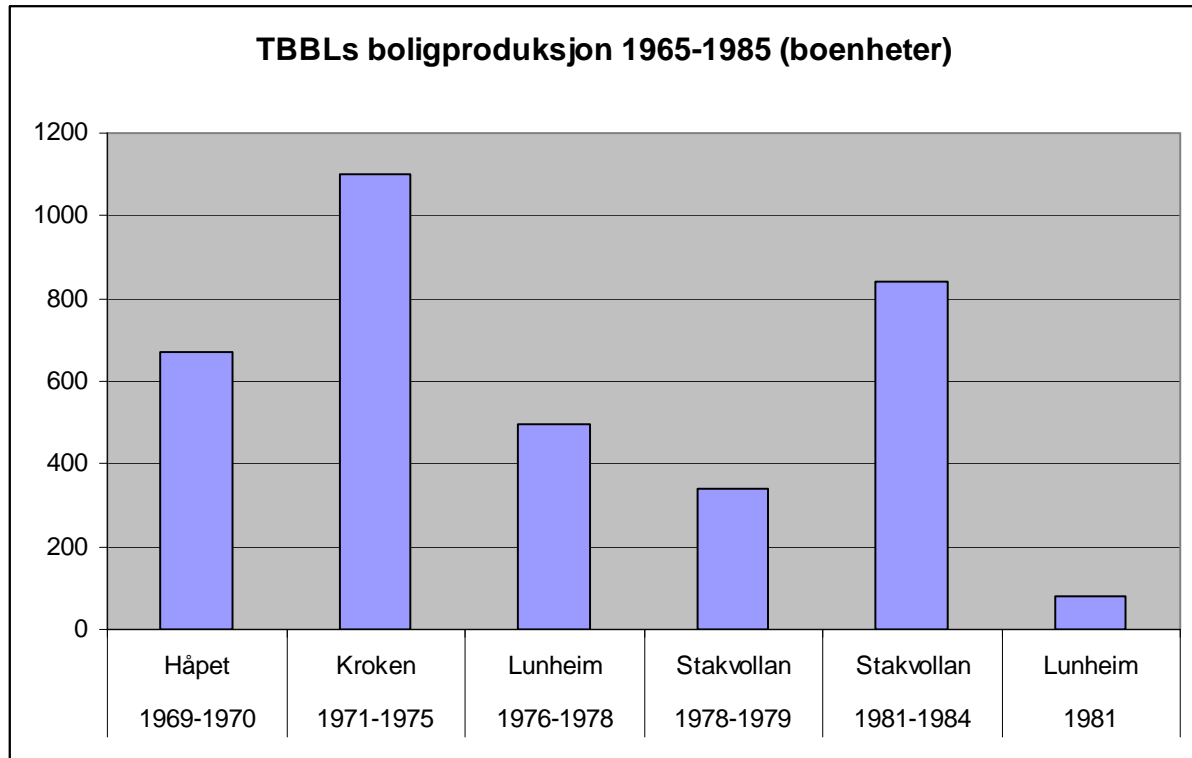
⁵²² <http://www.bblnett.no/borettslag/borettslag.asp> 23.10.2006

⁵²³ Jf. Tromsø bystyre: K-sak 69/66. TBBL ble stiftet 2. mai 1966.

⁵²⁴ Tromsø bystyre: K-sak 254/77 *Boligbyggingsprogrammet 1977-80 for Tromsø kommune* der TBBLs dominerende posisjon eksplisitt uttrykkes.

var sosial boligbygging med høy utnyttelsesgrad av tomtearealene som blokkbebyggelse eller andre former for konsentrert bebyggelse.

Diagram 7-4 TBBLs boligproduksjon 1965-1985 fordelt på bydeler



Kilde: Utarbeidet med basis i skriftlig oversikt samt muntlig informasjon fra TBBLs administrasjon, over byggeår og antall leiligheter for de enkelte borettslag.⁵²⁵

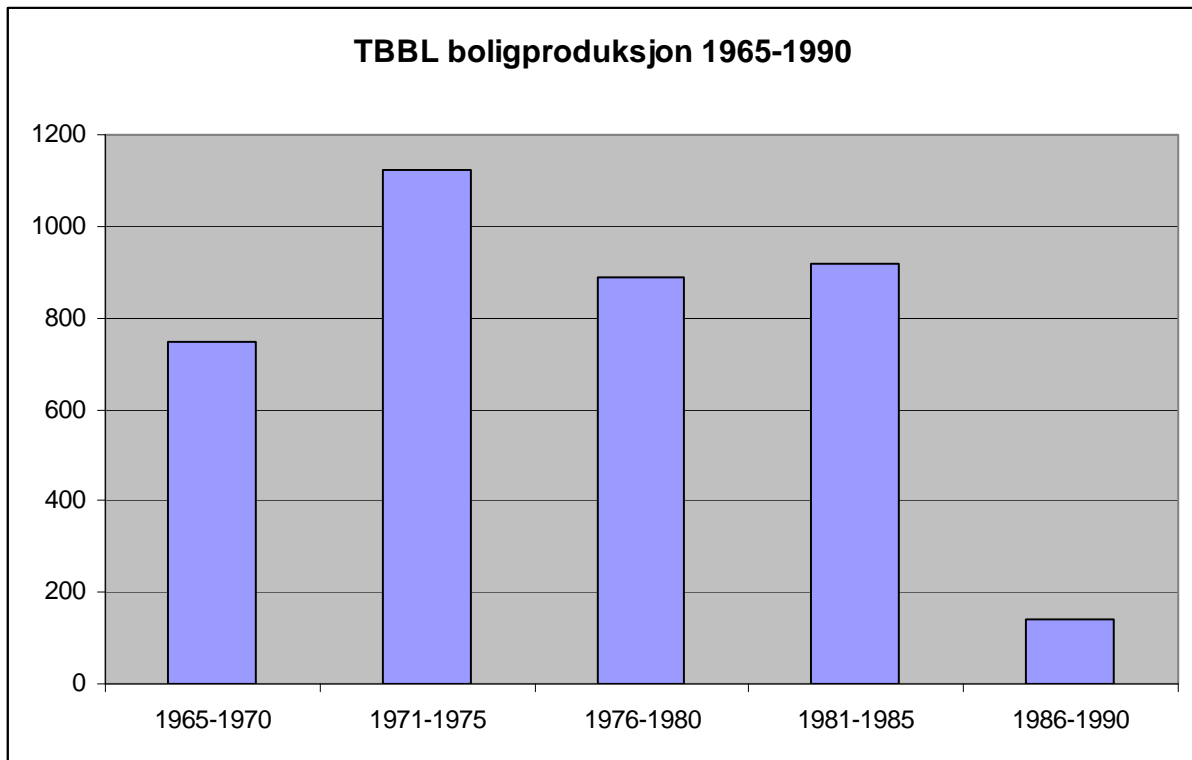
Mellom 1970 og 1980 sto TBBL for bygging av 2096 leiligheter. TBBL dekket dermed det meste av boligbehovet for hele folketilveksten på ca. 7500 i denne perioden.

På 1980-tallet kom det et skifte i boligpolitikken ved deregulering av boligmarkedet. Markedskreftene ble gitt friere spillerom, blant annet ved endrete finansieringsordninger og slutt på prisregulering av borettslagsleiligheter. Tiåret blir sett på som en krisetid for boligsamvirket. Høy rente og lavere utlånsrammer i Husbanken slo spesielt dårlig ut i siste del av tiåret. Boligproduksjonen i regi av NBBL falt.⁵²⁶ En tendens som sammenfaller med utviklingen i Bodø, mens det i Tromsø ble total kollaps i TBBLs boligbygging.

⁵²⁵ <http://www.bblnett.no/borettslag/borettslag.asp> 23.10.2006

⁵²⁶ Annaniassen (1996 b): 69

Diagram 7-5 TBBLs boligproduksjon 1965-1990



7.3.6 Kommunal organisering i boligpolitikken

Både i Bodø og Tromsø ser vi tilløp til å skille ut ("outsourc") deler av boligpolitikken. Det ble gjort ved å opprette egne aksjeselskap som skulle ivareta deler av politikk- og forvaltningsområdet. Det ble opprettet kommunale tomteselskap som skulle stå for så vel oppkjøp, regulering og tilrettelegging/utbygging av boligfelt. Storkommunen Bodø arvet Bodin Tomteselskap A/S fra landkommunen. Selskapet var egentlig stiftet for å etablere et boligområde for sjøfolk – en "sjømannsby". Den administrative ressursen i Bodin på begynnelsen av 1960-tallet var begrenset, og etter hvert fikk selskapet ansvaret med oppkjøp og regulering og tilrettelegging av hele Bodøsjø-området.

Rasjonalitetshensyn var motivet for etableringen av Tromsø tomteselskap A/S som Tromsø bystyre i 1967 vedtok opprettet etter initiativ fra Høyre. Lånemulighetene var begrenset for kommunen, og et selskap ville lettere kunne ta opp lån, hevdet politikerne.

Forretningsførselen ville være enklere, og opparbeidelsen av tomter med vei, vann og kloakk for videre salg til utbyggere/borettslag, ville være mer effektivt gjennom et frittstående tomteselskap. Vedtaket ble gjort til tross for sterk motstand fra rådmannen. Man kunne ikke

isolert se på tomtekostnadene i utbyggingsspørsmål, men måtte også vurdere andre velferdstilbud, ikke minst utbyggingen av skoletilbudet, argumenterte han.⁵²⁷

Disse tiltakene fra 1960-tallet kan tolkes som eksempler på en tidlig form for New Public Management (NPM) i den lokale boligpolitikken. NPM er betegnelsen på en forvaltningspolitisk bevegelse som vokste fram på slutten av 1980-tallet, kjennetegnet ved målsetting om effektivitet, publikumsservice og kostnadsreduksjon. Selv om grunnlaget og målsettingen ved NPM bygde på forretningsmessige og liberalistiske idealer i en helt annen og mer vidtgående grad enn tiltakene på 1960-tallet, mener jeg det kan trekkes linjer mellom dem.⁵²⁸

I Bodø ble tomteselskapet et fenomen kun knyttet til Bodøsjø-utbyggingen. Flystøyen førte til stopp for Bodøsjø-prosjektet, og konklusjonen på begynnelsen av 1970-tallet var at kommunens administrasjon selv hadde opparbeidet seg egen kompetanse og ekspertise til å foreta erverv og opparbeiding av tomter. Selskapet hadde derfor ikke lenger noen misjon og ble formelt oppløst i 1977.⁵²⁹

Heller ikke i Tromsø innfridde selskapsordningen forventningene. Driften hadde ikke vært problemfri. Tomteselskapet slet økonomisk. I perioder gikk selskapet med underskudd, og intensjonen om enklere låneopptak ble ikke innfridd. I realiteten trengte selskapet både godkjenning og lånegaranti fra kommunen ved store tomtekjøp. Den daglige driften av selskapet var vanskelig. Selskapet hadde ingen ansatte. Styret fungerte som administrasjon, og det var ikke bare ”å avvikle forretninger i 10–12 millionersklassen som fritidsbeskjeftigelse”.⁵³⁰ Styret i kommunens eget tomteselskap gikk heller ikke av veien for å kritisere byens tomtepolitikk. Tromsø kommune viste ”en vakkende holdning” som påførte selskapet store rentebelastninger og tap, i konkurranse med private aktører om attraktive boligfelt. Varaordfører Einar Sagen repliserte at kommunens politikere trengte en viss betenkningstid før bestemmelser i denne størrelsesordning ble effektuert.⁵³¹

⁵²⁷ Tromsø bystyre: K-sak 18/67 behandlet 9.2.1967

⁵²⁸ Christensen, Tom og Lægveid (1998): 374-375

⁵²⁹ Bodø bystyre K-sak 48/77 A/S Bodin tomteselskap A/S. Oppløsning.

⁵³⁰ Nordlys, 23.4.1971

⁵³¹ Nordlys, 24.4.1971

Tomteselskapet ble altså ikke det rasjonelle verktøyet det var ment som. Først våren 1972 gikk selskapet til sin første ansettelse. Den mangeårige styreformannen, Knut Mortensen, ble ansatt som forretningsfører.⁵³² Den manglende ambisjonen til selskapet ble kritisert.

Arbeidsoppgavene ble redusert til bare å erverve og videreselge byggetomter. Da selskapet ble oppløst i 1980, konkluderte kommunen med at selskapsorganiseringen ikke ga noen fordeler. Ikke sto man friere ved låneopptak, og det å klargjøre tomter som skulle vært en av tomteselskapets hovedoppgaver, var tidligere overført til kommunen.⁵³³

Selv om erfaringene med kommunale tomteselskap var sammenfallende i Tromsø og Bodø, var bruken av virkemiddelet forskjellig. I Bodø fikk selskapet ingen betydning i boligbyggingen, mens det i Tromsø tross alt sto for oppkjøp og videresalg av utbyggingsområder til byggherrer.

Etter hvert utviklet det seg også forskjellig praksis i de to kommunene om kommunal involvering og koordinering i nye utbyggingsområder. Begge kommunene var pressområder og hadde sterkt behov for oppfølging av de vedtatte boligprogrammene. I Bodø medførte flystøysaken at boligproduksjonen stoppet opp. ”Stopp ved Bodøsjøen den rene katastrofen for boligbyggingen”, meldte Nordlandsposten i juni 1970.⁵³⁴ Det resulterte i at det i 1971 kun ble produsert 157 boenheter, mens boligproduksjonen på slutten av 1960-tallet hadde vært oppe i mer enn det dobbelte pr. år.⁵³⁵ I Tromsø var også situasjonen prekær. Byen var inne i en av de sterkeste vekstperiodene i etterkrigstida. Til tross for TBBLs høye produksjon måtte tromsøborgere som ønsket selvbyggertomt, i 1972 stå i tomtekø i minst 1 ½ år.⁵³⁶

For Bodø medførte ventetiden at det ble tatt mer helhetlige grep om utbyggingen. Utbyggingen ble presset østover, og i oktober 1971 vedtok kommunen på grunn av manglende planleggingsressurser å overlate reguleringsoppdraget for det 700 da. store Hunstad Øst-området til eksterne aktører. Etter en anbudsrunde gikk oppdraget til det private arkitektfirmaet Cappelen og Rodal A/S. Kommunen ønsket imidlertid fortsatt å ha den overordnede styringen, og formannskapet vedtok derfor i samme møte at det generelt skulle

⁵³² Nordlys, 26.2.1972

⁵³³ Tromsø bystyre: K-sak 254/77 *Boligbyggingsprogrammet 1977-80 for Tromsø kommune* og K-sak 87/80 *Oppløsning av Tromsø Tomteselskap*

⁵³⁴ Nordlandsposten, 27.6.1970

⁵³⁵ Bodø bystyre, K-sak 92/72 *Reguleringsplanen for Hunstad Øst*

⁵³⁶ Nordlys, 24.4.1971

opprettet en egen kommunal prosjektledelse når slike reguleringsoppdrag ble satt ut til private firma. Som prosjektledelse for Hunstad Øst ble det oppnevnt en gruppe med bygningsrådets leder (også leder av generalplanutvalget), finansrådmannen, byingeniøren, byplansjefen og bygningssjefen.⁵³⁷

Bystyret vedtok reguleringsplanen i juli 1972. 200 dekar ble regulert til friområde og resten ble regulert til byggeformål, derav 310 dekar til boliger. Boligområdene fordelte seg på eneboliger, rekkehus og blokkbebyggelse med en forholdsvis høy utnyttelsesgrad.⁵³⁸ Det regulerte området var stort, de totale investeringene var beregnet til 120–150 millioner kroner, og for å sikre og ivareta beboernes interesser – ikke minst velferds- og miljømessig – burde det etableres en egen prosjektledelse for å styre og koordinere utviklingen av den nye bydelen som skulle romme nærmere 4000 mennesker.⁵³⁹ Byplansjef Oddbjørn Paulsen uttrykte seg slik da saken ble drøftet i bystyret i januar 1973:

*Jeg er av den mening at for å kunne skape et godt miljø av denne størrelsesorden, er det helt nødvendig at kommunen selv i sterk grad må styre utviklingen og derved ivareta de fremtidige beboeres interesser.*⁵⁴⁰

Byplansjefen pekte videre på at den vesentlige delen av boligene i Hunstad Øst ville bli utnyttet til tettere boligformer som blokker, rekke-, kjede- eller atriumhus. Her var man helt avhengig av bebyggelsesplaner for utformingen av boligtypene. Bare gjennom samordnet planlegging kunne man ivareta miljøfaktorer som utsikt, sol, tilpassing til vegetasjon, nærklimate, lekeplasser, gangveier og det øvrige utemiljø. Planleggingen og utbyggingen av servicetilbudet måtte komme parallelt med boligbyggingen. Forsinkelse på dette området, om så bare et par år, ville virke negativt på miljøet.

Videre hevdet Paulsen at Hunstad Øst kunne ses på som et prøveområde for den organisasjonsform kommunen vil velge for det neste og enda større utbyggingsområdet; Mørkved–Bertnes. Etter initiativ fra generalplanutvalget hadde bystyret bestemt å utlyse en

⁵³⁷ Bodø bystyre, K-sak 92/72 *Reguleringsplanen for Hunstad Øst*

⁵³⁸ Bodø bystyre, K-sak 92/72 *Reguleringsplanen for Hunstad Øst* og K-sak 12/73 *Hunstad Øst. Utviklingen av området.*

⁵³⁹ Bodø bystyre, K-sak 12/73 *Hunstad Øst. Utviklingen av området* som opplysningene videre er hentet fra.

⁵⁴⁰ Bodø bystyre, K-sak 12/73 *Hunstad Øst. Utviklingen av området.*

nasjonal arkitektkonkurranse for dette området som blant annet skulle romme permanente lokaler for Nordland distriktshøgskole.

Planlegging og bygging av Hunstad Øst var omfattende og kompleks – området skulle inneholde mer enn 1000 boenheter. Med henvisning til nyere forskning argumenterte byplansjef Paulsen mot at tradisjonelle løsninger der boligkooperasjoner eller entreprenørfirmaer ordnet med alt fra grunnverv til innflytting skulle velges. Det førte ofte til dårlig totalmiljø for boligområdene, fordi ”isolerte interesser ble for rådende”.

Forskningsrapporten viste at det beste bomiljøet fikk man der kommunene selv tok hånd om hele prosjektet fram til innflytting.⁵⁴¹ Tradisjonelt fantes det tre måter å organisere et slikt prosjekt på: Enten ved (1) kommunal prosjektledelse, (2) kommunalt aksjeselskap eller (3) ved hjelp av tomteselskap. Å la prosjektledelsen bli ivaretatt av tomteselskap ble avvist.

Tomteselskapene som i sin tid var den vanlige måte for kommunen å løse sine oppgaver på, sees til dels å bli mindre aktuelle. (...) Den politiske intensjonen som gjerne ligger i større reguleringsplaner har vanskelig for å trenge igjennom alle utviklingsfaser, og slik at det kan utkrystallisere seg i et harmonisk totalmiljø for hele området.⁵⁴²

Et kommunalt aksjeselskap ville trenge omfattende delegasjon for å håndtere prosjektet. Det kunne skape problem for gjennomføring av de politiske intensjonene ved prosjektet. Også dette alternativet ble derfor avvist.

Svaret var å bygge på erfaringene fra arbeidet med reguleringsplanen – å opprette en egen kommunal prosjektorganisasjon under ledelse av en topptung prosjektgruppe med ordføreren (som også var leder av generalplanutvalget), bygningsrådets formann, et formannskapsmedlem, finansrådmannen og teknisk rådmann som medlemmer. Prosjektets politiske forankring ble ytterligere styrket ved at formannskapet definerte prosjektgruppens mandat, og at prosjektledelsen skulle rapportere direkte til formannskap/bystyre. Til å forestå det fortløpende arbeidet med prosjektet ble det ansatt en egen prosjektleder med kontorsted hos teknisk rådmann. Det eneste ankepunktet av betydning politikerne hadde til denne

⁵⁴¹ I saksframlegget henvises det til en studie av boligbygging i Oslo-regionen utført av en nordisk forskningsgruppe.

⁵⁴² Bodø bystyre, K-sak 12/73 *Hunstad Øst. Utviklingen av området.*

organiseringen, var et ønske om å involvere de framtidige boligeierne direkte i prosjektutviklingen. Selvbyggere som organiserte seg i for eksempel borettslag, skulle involveres og gis hjelp i utforming og planløsninger innenfor rammene av bebyggelsesplanene.⁵⁴³

Den faglige begrunnelsen for valget av løsning for Hunstad Øst kan oppsummeres i tre punkter:

For det første et ønske om å utvikle et best mulig bomiljø for hele området. Det faller igjen inn i mønsteret med prioriteringen av grønne, myke verdier på begynnelsen av 1970-tallet. Dernest var det et uttrykk for en klar planleggings- og styringsvilje. Reguleringsplanen for Hunstad Øst var i 1973 den største og mest omfattende reguleringsplanen i Bodø noensinne. Her var det viktig at kommunen ”holdt hånden på rattet” for å unngå uønskede resultater i detaljplanleggingen og utbyggingsfasen – det å sikre en politisk forankret kommunal koordinering og styring av prosjektet var særdeles viktig.

Til sist kan valg av prosjektorganisering etter min mening ha blitt påvirket av utdanningsbakgrunn og meritter til to sentrale premissleverandører i kommunens organisasjon. Både teknisk rådmann Hans Heieraas og byplansjef Oddbjørn Paulsen var bygningsingeniører fra NTH. Begge hadde ledet store byggeprosjekter/prosjektorganisasjoner før de tiltrådte stillinger i kommunen. Heieraas kom til kommunen i 1959 fra jobb som leder av Forsvarets bygningstjeneste (FBT) i Bodø der han blant annet hadde ledet arbeidet med utbyggingen av Bodø flyplass på 1950-tallet.⁵⁴⁴ Paulsen kom til Bodø kommune fra stillingen som prosjektleder for byggingen av det 13 etasjers høye SAS-hotellet i 1971, fram til 2006 det udiskutabelt største næringsbygget i sentrum.⁵⁴⁵ Beskrivelsen av prosjektorganiseringen for Hunstad Øst har alle trekk fra en ingeniørstyrt produktbasert prosjektorganisering: start på jomfruelig mark, det ferdige produktet var beskrevet, alle nødvendige ressurser og virkemidler var kjent og tilgjengelige. Med hjelp av en framdriftsplan var det bare å gå fra A til Å for å realisere produktet.

⁵⁴³ Bodø bystyre, K-sak 12/73 Hunstad Øst. Utviklingen av området.

⁵⁴⁴ Intervju med Hans Heieraas 22.11.1999. Om betydningen og omfanget av flyplassutbyggingen i Bodø jf. Stian Bones i det upubliserte foredraget: *Bodø mellom stormaktene: Fra ruin til alliert festning*.

⁵⁴⁵ Intervju med Oddbjørn Paulsen 16.5.2000

7.3.7 Endringer i arkitekturpolitikken

Kun et punkt var egentlig uavklart i Hunstad Øst-planen; uenighet om utformingen av blokkbebyggelsen i prosjektet. Blokkbebyggelse og særlig høyblokker var omdiskutert i samtiden.

Jeg har tidligere vist hvordan urbaniseringen og boligmangelen i landsdelen krevde mer konsentrert boligbygging. Villabebyggelse var idealet, men situasjonen krevde vertikal- eller horisontaldelte to- og firemannsboliger og rekkehus. Etter hvert dukket blokkbebyggelsen opp. De fleste boligblokkene i landsdelen var såkalte lavblokker – bygninger i tre eller fire etasjer som inngikk som et element i bydeler med en blandet bebyggelse. De betydde derfor ikke det radikale bruddet med boligmassen for øvrig. I en annen stilling kom de såkalte høyhusene.

I reguleringsplanen for Hunstad Øst var det regulert inn to felt med blokkbebyggelse i en høyde fra 3-8 etasjer. Bortsett fra ett enkeltstående hybelbygg for sykehusets ansatte, fantes det ikke blokker på mer enn fire etasjer i Bodø, og blokkprosjektet på Hunstad øst var omdiskutert. For å kontekstualisere bedre vil jeg trekke linjene bakover og belyse noen sider ved planlegging og bygging av høyhus i Nord-Norge fram til omkring 1970.

Det første omfattende høyhusprosjektet i Nord-Norge ble presentert i 1953 i Narvik. Arkitekt Steengard la i samarbeid med byens ordfører fram en plan om å plassere fem 12-etasjers blokker på toppen av Framnes. Saken vakte debatt, og kun ett av høyhusene ble realisert og ferdigstilt ti år senere. Slike punkthus ("tårn med en oppgang") grodde opp i flere byer. Først ute var Harstad med "Folkesiloen" i 1957.⁵⁴⁶ De tre 8 etasjers Myreng-blokkene i Tromsø sto ferdig i 1958.⁵⁴⁷ I Narvik kom den første av totalt fire høyblokker i 1961.⁵⁴⁸

Mot slutten av 1960-tallet ble tiltroen til (høy)blokk som framtidig boform svekket. Allerede ved etableringen av de første drabantbyene framkom det kritikk av høyblokkene på estetisk grunnlag. Fra 1960-tallet var opposisjonen knyttet til sosiale forhold. Størst oppmerksomhet fikk internasjonale undersøkelser blant annet fra Birmingham og Sheffield. Bydelen Park Hill i Sheffield var systematisk bygd ut etter ideene til Le Corbusier. Kritikken var nådeløs: Le

⁵⁴⁶ Steinnes (2003): 298 og 300

⁵⁴⁷ Tjelmeland (1996 a): 113 med henvisning til Nordlys 17.6.1958 (note 65).

⁵⁴⁸ Svendsen (2002): 80-81 og 85

Corbusiers arkitektoniske funksjonelle ideer ble fremstilt som ”romantisk nonsens”. De var helt uegnet som sosial boform – spesielt for barnefamilier.⁵⁴⁹ I en noe mer moderat form bekreftet den såkalte Ammerud-undersøkelsen den internasjonale kritikken også for Norges del.⁵⁵⁰

I Nord-Norge gjorde også kritikken seg gjeldende. Den gigantiske ”Hesteskoblokka” i Hammerfest ble bygd for å løse boligproblemene ved utbyggingen av byens fiskeindustri. Blokka, som i motsetning til punkthuset egentlig var en lavblokk, et enormt hestekoformet såkalt skivehus (med flere oppganger), hadde 124 leiligheter og sto ferdig i 1964. Folk hadde vanskelig for å finne seg til rette i bygget. Blokka fungerte nærmest som gjennomgangsbolig og ”forslumming” var en betegnelse som ble benyttet om prosjektet. ”Hesteskoblokka” vakte nasjonal oppmerksomhet og kom i den videre debatten til å bli brukt som eksempel på feilslått boligbygging.⁵⁵¹ Lignende negativ oppmerksomhet fikk høyblokkene på Grubhei i Mo i Rana som sto ferdig i 1972. Motforestillingene ble ytterligere forsterket ved ferdigstillelsen av høyblokka, Tøtta II i Narvik (1968). Det viste seg vanskelig å få solgt leilighetene til tross for at avisa Fremover karakteriserte den som ”en arkitektonisk vakker bomaskin”, ”majestetisk”, ”dominerende”(…) ”med flott utsikt”.⁵⁵²

Da reguleringsplanen for Hunstad Øst ble lagt ut med forslag til blokkbebyggelse, kom det reaksjoner fra faglig hold. Bodø Arkitektgruppe av Nord-Norges Arkitektforening v/ Gisle Jakhelln uttalte seg negativt til den høye utnyttelsesgraden og mente blokkbebyggelse var en uønsket boform. Familier ønsket bakkekontakt i sine boliger. Som en kuriositet kan det nevnes at arkitektene pekte på modellen til reguleringsforslaget som idylliserende og tilslørende av de faktiske forhold; den illustrerte en vegetasjon som var høyere enn bebyggelsen:

Modellen indikerer en bebyggelse i 2 og 4 etasjer mens en blokkbebyggelse opp i 8 etasjer i realiteten vil rage langt over eksisterende vegetasjon med trær på opptil 6-7

⁵⁴⁹ Guttu (2001): 18-19

⁵⁵⁰ Guttu (2001): 20-21, der det refereres til Hansen, Thorbjørn og Sæterdal, Anne (1969): ”Ammerud I Planlegging av en ny bydel”, NBI Rapport 66, Oslo 1971.

⁵⁵¹ Iversen, Klaus (1989): 363

⁵⁵² Svendsen (2002): 85

*m. Forholdet vil bli et annet enn vist på modellen. De viste dimensjoner er derfor egnet til å "bondefange" betrakteren.*⁵⁵³

Administrasjonen imøtegikk arkitektene og mente innslaget av høyblokker var minimalt i forslaget. Dessuten fantes det grupper i befolkningen som ønsket å bo i høyblokker, ble det hevdet. Motstanden var allikevel sådd, og politikerne vedtok etter forslag fra Carl August Veigård (H) med klart flertall (39 mot 12 stemmer) å anmode bygningsrådet om å revurdere utnyttelsesgraden for de to blokkområdene.⁵⁵⁴

Miljøverndepartementet var også betenkelig til utformingen av blokkområdene. Ved stadfestelsen av reguleringsplanen for Hunstad Øst ble kun reguleringsformålet for blokkbebyggelsen godtatt. For selve utformingen av blokkene ble det krevd "detaljplaner" som skulle godkjennes av departementet, noe kommunens administrasjon og politikere i utgangspunktet var sterkt uenig med departementet i.⁵⁵⁵

Ved behandlingen av boligbyggingsprogrammet for 1973–77 ble Veigårds anmodning om redusert utnyttelse av blokkfeltene konkretisert. Bystyret var imidlertid enda mer splittet enn tidligere, og uenigheten gikk på tvers av ordinære politiske skillelinjer. Petter Thomassen (H) og varaordfører Nanny Rist (A) var blant dem som hevdet at det akutte boligbehovet måtte være styrende for programmets innhold; antallet blokkleiligheter måtte derfor ikke reduseres. Motstandernes hovedargument var at folk ikke ønsket blokkleiligheter; blokker medførte dårlige og uheldige bomiljø. Anfinn Johansen (A) viste til "Oslos drabantbyer som har fått betegnelsen "sovebyer" – det forteller om liten aktivitet for de som bor der."⁵⁵⁶ Etter forslag fra Johan Nordgård (A) vedtok bystyret med 32 mot 23 stemmer å redusere antallet blokkleiligheter til ca. 300. Vedtaket åpnet for arkitektoniske endringer av blokkbebyggelsen.⁵⁵⁷

Resultatet av prosessen ble en form for "tett-lav" bebyggelse der i realiteten kun betegnelsen på byggeområdene, "blokkfeltene", gjensto. Av prosjektlederens statusrapport i mars 1974

⁵⁵³ Bodø bystyre, K-sak 92/72 *Reguleringsplanen for Hunstad Øst*. Uttalelse fra Bodø Arkitektgruppe av Nord-Norges Arkitektforening v/ Gisle Jakhelln

⁵⁵⁴ Bodø bystyre, K-sak 92/72 *Reguleringsplanen for Hunstad Øst*

⁵⁵⁵ Bodø bystyre, K-sak 12/73 og Nordlandsposten, 3.3.1973, *Bodø kommunes klage til Kongen i Hunstad Øst-saken er avist. Men departementet er villig til å drøfte blokkplanene på forhånd.*

⁵⁵⁶ Bodø bystyre, K-sak 26/73 *Boligbyggingsprogrammet 1973-77*

⁵⁵⁷ Nordlandsposten 14/3 1973

framgår det at blokkbebyggelsen nå var planlagt med maks to etasjer samt sokkel. Etter igangsettelsen meldte han at prosjektledelsen hadde stilt seg det ærgjerrige målet å oppnå bakkekontakt og egen inngang for alle boligene, ”idet man anså dette som den største og mest ønskede forbedring i forhold til utgangspunktet, som var mer tradisjonell blokkbebyggelse”.⁵⁵⁸ Resultatet ble et helt annet enn den planlagte tradisjonelle blokkbebyggelse på opp til åtte etasjer. Debatten om utbyggingen av Hunstad Øst satte et endelig punktum for bygging av høyhus i Bodø.⁵⁵⁹ En holdning som skulle vedvare helt fram til årtusenskiftet.⁵⁶⁰

Tromsø hadde en lignende utvikling som Bodø. Som en følge av utbyggingen av de nye drabantbyene på 1960-tallet var Tromsø på begynnelsen av 1970-tallet det eneste stedet i landsdelen med noen omfattende høyblokkbebyggelse. I reguleringsplanen for Nordre Kroken på fastlandssiden hadde kommunen forelått et punkthus på åtte etasjer med 160 leiligheter. Departementet stadfestet reguleringsplanen, med unntak av høyhustomta som det ble krevd en egen detaljplan for. Utbyggeren TBBL regulerte allikevel inn en åtte etasjers boligblokk. Da saken ble behandlet i Tromsø bystyre i våren 1975, sa bystyret i Tromsø nei til høyblokka. De henstilte til boligbyggelaget om å endre sine planer så man kunne få et bygg bedre tilpasset den øvrige bebyggelsen og med en redusert utnyttelsesgrad. I forkant av årsmøtet i TBBL i juni 1975 kom svaret fra laget: Et krav om bygging i åtte etasjer, eventuell reduksjon til seks etasjer og en kompensasjon på 1 mill kr for å dekke merkostnadene ved lavere utnytting av tomten, eller som et siste alternativ, gjenkjøp av tomta til et beløp som også inkluderte TBBLs prosjekteringsutgifter.⁵⁶¹

Styrets holdning skapte storm blant boligbyggelagets medlemmer. På lagets årsmøte ble styrets forslag nedstemt, og et flertall ønsket regulert park eller en institusjon (barnehage eller lignende) på tomta.⁵⁶² Medlemmenes holdning må også ses som en reaksjon på boligfeltets

⁵⁵⁸ Bodø bystyre, K-sak 80/76

⁵⁵⁹ Oddbjørn Paulsen har opplyst at blokkområdet i Bodøsjøen (200 leiligheter) i utgangspunktet av BBL var foreslått bygd etter modell av ”Hestesko-blokka” i Hammerfest, som ett enkelt skivehus. Etter initiativ fra medarbeidere på hans kontor ble planene endret. I dag består området av 10 stk to, tre og fire etasjer frittstående blokker som var ferdigstilt i 1974.

⁵⁶⁰ Jeg kategoriserer da ikke som blokker mindre terrassehus og rekkehus selv om dette gjøres i generalplanmeldingen fra 1979 (s.5). Jf. min beskrivelse av forvandlingen i Hunstad av planlagte ”blokker” til boenheter med direkte inngang fra bakkenivå. I plansammenheng fortsatt benevnt som blokkbebyggelse.

⁵⁶¹ Tromsø bystyre, K-sak 51/75 og K-sak 252/77

⁵⁶² Bladet Tromsø 21.6.1975 (Både byplansjefen og reguleringsrådet i Tromsø kommune hadde foreslått omregulering til park i følge K-sak 252/77)

stereotypi og manglende velferds- og miljøkvaliteter.⁵⁶³ Høsten 1975 tilspisset situasjonen seg igjen ved TBBLs planlegging av boligfeltet Stakkevoll nord på Tromsøya. Diskusjonen dreide seg både om økonomi, utforming og tetthet – og særlig om en femten etasjers terrasseblokk som blant annet fikk karakteristikken ”menneskesilo”. I likhet med Bodø var det eneboligen som ble sett på som idealet. Massiv blokkbebyggelse ble omtalt som ”bomaskiner”.⁵⁶⁴

Mot slutten av 1970-tallet startet også innflyttingen av Stakkevoll-feltet på nordre del av Tromsøya. Området var meget omstridt på grunn av utforming og utnyttelsesgrad og markerte slutten på TBBLs prosjekter med utbygging etter tradisjonelle kriterier for konsentrert boligbygging i blokkfelt.

Også i Tromsø var konfliktlinjene uoversiktlige – innad i partiene, på tvers av skillet borgerlig/sosialistisk, fraksjoner innenfor boligbyggelaget etc. Den politiske avklaringen kom i forbindelse med revisjonen av generalplanen i 1976 der generalplanutvalget gikk inn for å si nei til bygging av punkthuset i Kroken. Den endelige løsningen ble at kommunen kjøpte tomte tilbake fra boligbyggelaget.⁵⁶⁵ Vedtaket ga også retning for de mest ekstreme forslagene ved Stakkevoll-utbyggingen selv om den totalt ble preget lavblokker/terrasseblokker.

Fra begynnelsen av 1970-tallet fikk altså den sosiale boligbyggingen i høyblokker sitt nådestøt. Boligbygging i høyblokker ble betraktet som uforenlig med en boligpolitikk som prioriterte gode bo- og oppvekstvilkår. Endringene i arkitekturpolitikken kan derfor i et vidt perspektiv inkluderes i miljøpolitikken i perioden.

Utviklingen i boligbyggingen og skiftet i arkitekturpolitikken påvirket hverandre gjensidig. For å belyse denne sammenhengen vil jeg drøfte og analysere boligplanleggingen i Bodø og Tromsø.

7.3.8 Boligplanlegging i Bodø og Tromsø fram mot 1970.

KADs krav om boligplanlegging kom etter den store kommunesammenslåingsprosessen som ble avsluttet i 1964. Studien av Bodø viser at langsiktig boligplanlegging innenfor de gamle

⁵⁶³ Jf. Nordlys 19.9.1975, *En labyrint av ensartethet: Barna finner ikke hjem.*

⁵⁶⁴ Tjelmeland (1996 a): 568

⁵⁶⁵ Tromsø bystyre, K-sak 252/77. Se også Nordlys, 15.10.1975, *Trenger 3480 boliger de kommende 4 år*

byenes grenser må karakteriseres som verdiløs. De gamle byene hadde ikke tilstrekkelige utbyggingsområder å planlegge innenfor. Uten kommunesammenslåingene måtte boligplanleggingen i mange tilfeller blitt gjennomført i interkommunal regi med de omveier og problemer det ville ha medført i planleggings- og beslutningsprosessen.

Bodøs første boligprogram fra 1966 er et ypperlig eksempel i så måte. Utgangspunktet for beregningen var SSBs befolkningsprognose der folketallet i 1970 ble beregnet til 17609. ”En folkemengde som det for øvrig ikke er plass til”, het det i saksframstillingen til byens politikere. Boligbehovet måtte dekkes i Bodin.⁵⁶⁶ Året etter, i 1967, ble Bodø og Bodin på grunn av vedtaket om kommunesammenslåingen enige med KAD om å utarbeide et felles boligbyggingsprogram for den nye storkommunen. Bodin fikk ansvaret for planleggingen, og boligbehovet ble beregnet til i overkant av 400 boliger pr. år med feltet i Bodøsjøen som et av hovedområdene for ny boligbygging.⁵⁶⁷

Det første boligbyggingsprogram i Tromsø ble behandlet i mars 1966. Bruken av SSBs demografiske materiale i plansammenheng var noe helt nytt i kommunen. Tidligere hadde boligbehovet framkommet ved at de kommunale myndighetene førte lister over søkere til tomter i kommunale boligfelt. Dessuten hadde det kommunale boligkontoret oversikt over søkere til leiligheter. Den gamle beregningsmåten var svært upresis. Ved tildelinger av tomter og leiligheter viste det seg at avgangen ble ”relativt høy”, slik at listene ikke ga noe klart bilde av boligunderskuddet. Forhåpningene til det nye beregningssystemet var store. Det fantes imidlertid også uklare faktorer ved det nye systemet påpekte administrasjonen. Det demografiske grunnlagsmaterialet var usikkert, og folks ønske om heving av boligstandarden ga et økende behov for boligbygging. Det var momenter som det måtte tas hensyn til i den videre planleggingen.⁵⁶⁸ Administrasjonen pekte her på et forhold jeg har drøftet tidligere i avhandlingen; bruken av usikre befolkningsprognoser i samfunnsplanleggingen. Som vist bedret kompetansen seg over tid på dette saksfeltet, noe som medførte større sikkerhet i behovsanslagene. Også i boligplanleggingen gjaldt dette. Prognostiseringen ble mer nøyaktig utover 1970-tallet.⁵⁶⁹

⁵⁶⁶ Bodø bystyre. K-sak 20 /66.

⁵⁶⁷ Bodø bystyre: K-sak 78/67

⁵⁶⁸ *Langtidsplaner, Tromsø kommune (datert 10.6.1966)*, s.30-32 i kap. *Kommunale boligbyggingsprogrammer – boligbehovsberegninger.*

⁵⁶⁹ Jf. samtale med Bjørn Føre 24.2.05.

Boligbyggingsprogrammet var i utgangspunktet femårig (ofte ble utviklingen skissert videre framover), men som ellers i kommunal planlegging gikk man etter hvert over til fireårige sykluser for planprosessen. Boligplanene var altså langsiktige, men samtidig operasjonelle fra dag en. De skulle være bindende, og endringer skulle skje i forbindelse med årlige rullinger.

I Tromsø ble boligbehovet til og med 1970 beregnet til 567 pr. år. Framtidige og ledige arealer på Tromsøya ble angitt og beregnet. En del områder var uavklart på grunn av flystøyproblemer og manglende avklaring av universitetstomtas lokalisering. Det var ikke mulig å planlegge boligområder på Kvaløya fordi det ikke fantes kartgrunnlag, og vannverkskapasiteten måtte dessuten økes betydelig. I programmet foreslo derfor administrasjonen heller å dekke det vesentligste av det framtidige boligbehovet ved utbygging på fastlandssiden på strekningen Tromsdalen–Kroken. Tromsøs politikere sluttet seg enstemmig til dette. ”Med et leilighetstall på 1700 vil (...) en hel liten bydel oppstå her”, het det i boligbyggingsprogrammet.⁵⁷⁰

Samtidig tok utviklingen i Tromsø en ny retning. Andersson og Skjånes la fram en ny universitetsutredning der folketallet i Tromsø ble beregnet til mellom 70 000 og 75 000 i 1980. Det vedtatte boligprogrammet bygde dermed på feilaktige beregninger. Fødselskullene ville fortsatt være høye, og universitetsetableringen ville medføre økt tilflytting til byen. Administrasjonen og politikerne aksepterte disse forutsetningene og vedtok at det måtte tilrettelegges for nesten 4000 boliger de neste fem årene.⁵⁷¹ To år senere ble de høye vekstanslagene dempet. Nærmere studier av den faktiske befolkningsendringen gjorde at man reduserte boligbehovet med så mye som 25 % (til 608 boliger pr. år). Også i Bodø ble befolkningsframskrivningen endret, og prosentvis reduserte planleggerne boligprognosene nesten like meget som i Tromsø (fra 424 til 336 pr. år).⁵⁷² For Bodøs del kom nå flystøyproblematikken for fullt inn i den politiske debatten. Samtidig hadde nå generalplanleggingen startet opp i begge kommunene.

⁵⁷⁰ *Langtidsplaner, Tromsø kommune (datert 10.6.1966)*, s.34 i kap. *Kommunale boligbyggingsprogrammer – boligbehovsberegninger.*

⁵⁷¹ Tromsø bystyre: K-sak27/67

⁵⁷² Tromsø bystyre: k-sak 44/69 og Bodø bystyre: k-sak 9/69

7.3.9 Boligplanleggingen og generalplanleggingen

Boligprogrammene ble utarbeidet og behandlet som enkeltsaker. Tilsynelatende levde de sitt eget liv uavhengig av generalplanleggingen som så vidt var satt i gang. Hvert år ble boligprogrammene forelagt politikerne for rulling evt. bearbeiding på grunn av nye forutsetninger. En mulig kobling til generalplanleggingen ble pekt på tidlig i prosessen. Rådmennene i Tromsø hevdet således allerede i 1966:

Dersom kommunen hadde hatt utarbeidet en generalplan skulle disponeringen av tomtefeltene ha stemt overens med disse planer.⁵⁷³

Videre mente de kommunen ville få god bruk for grunnlagsmaterialet til boligbyggingsprogrammet i alle typer kommunalt planarbeid. Boligprogrammet ville blant annet komme indirekte til uttrykk gjennom de framtidige generalplanene.⁵⁷⁴

De lange linjene i boligpolitikken skulle legges i generalplanen (minimum 12 år), mens boligprogrammene skulle være både langsiktige (minimum fem år) og samtidig operasjonelle fra dag en. Boligprogrammene innholdt også oversikt over kommunale investeringer i direkte tilknytning til de nye boligområdene, men informasjonen om dem var på langt nær fullstendig. Her dreide det seg ofte kun om investeringstall for skoler, geistlige og kulturelle formål etc. avgrenset til boligområdene. Generalplanene derimot behandlet boligutbyggingen i et større og mer utfyllende og helhetlig perspektiv. Spørsmålet var om – og eventuelt hvordan – de to plantypene kunne samordnes i den kommunale hverdagen.

Den administrative organiseringen av arbeidet med boligplanleggingen varierte fra kommune til kommune. Hovedansvaret for boligplanleggingen lå hos finansrådmannen i og med at boligprogrammene skulle behandles av formannskap og kommunestyre.⁵⁷⁵ Men rådmannen måtte gå til kommunens reguleringsetat for å innhente nødvendige opplysninger om arealer som kunne benyttes til boligbygging, reguleringsstatus mv. Et minimum av det praktiske grunnlagsarbeidet ble derfor alltid utført hos kommunens tekniske etater. Reguleringsetaten

⁵⁷³ *Langtidsplaner, Tromsø kommune (datert 10.6.1966)*, s.34 i kap. *Kommunale boligbyggingsprogrammer – boligbehovsberegninger*

⁵⁷⁴ KAD i rundskriv til ordførerne datert 6.12 1965 i følge jf. Tromsø bystyre, K-sak 43/66 behandlet i møte 31.03.66, samt heftet *Langtidsplaner. Tromsø kommune*, s.29 ff. (datert 10.6.1966)

⁵⁷⁵ KAD i rundskriv til ordførerne datert 6.12 1965 i følge jf. Tromsø bystyre, K-sak 43/66 behandlet i møte 31.03.66, samt heftet *Langtidsplaner. Tromsø kommune*, s.29 (datert 10.6.1966). Finansrådmannens ansvar ble bekreftet i rundskriv fra KAD datert 14.1.1976 i følge Bodø bystyre, K-sak 81/76 Boligprogrammet for perioden 1976-1979 (81).

(senere i mange byer benevnt byplanetaten) var som oftest involvert i forhold til hvilke områder som kunne tas i bruk til boligbygging og rekkefølgen av utbyggingen av disse boligfeltene. Anbefaling vedrørende arealutnyttelse og hvor mange boenheter de framtidige boområdene burde ha, lå også hos teknisk etat.⁵⁷⁶ Det lå altså et tverretatlig samarbeid til grunn for boligplanleggingen.

Når det gjaldt intensjonen om samordning av generalplanleggingen og boligplanleggingen, slik Tromsøs rådmann skisserte ovenfor, var det ikke like enkelt å realisere det. I Tromsø synes det i utgangspunktet ikke som om byens første generalplanutvalg (til og med 1971) deltok i forarbeidet og den politiske behandlingen av boligprogrammene. De av generalplanutvalgets medlemmer som også var medlemmer i formannskap og bystyre, deltok selvfølgelig i behandlingen av boligbyggingsprogrammene i denne sammenhengen. Generalplanutvalgets oppgave var derimot avgrenset til å vurdere arbeidet de eksterne generalplankonsulentene framla i prosessen. I arbeidet med boligbyggingsprogrammene hadde altså ikke generalplanutvalget noen særskilt rolle.

Fra og med 1971 – samme året som det første generalplanutkastet ble presentert – og til og med 1975, behandlet ikke bystyret noe boligbyggingsprogram (jf. Tabell 7-1) Det kan være flere grunner til det. En årsak kan rett og slett være at boligbyggingsprogrammet ikke ble forelagt bystyret til behandling, men vedtatt på lavere nivå. Det virker ikke sannsynlig da det lå i KADs retningslinjer at kommunestyret skulle behandle boligprogrammene.⁵⁷⁷ Mer tenkelig er den ovennevnte intensjonen om å integrere boligplanleggingen i generalplanleggingen, slik rådmennene Thøring og Kaasen hadde pekt på tilbake i 1966 da oppstarten av generalplanleggingen ble diskutert. Nå forelå det en generalplan som etter intensjonen skulle rulleres hvert år. Dette var (plassen) arenaen for den kommunale boligplanleggingen. Den politiske prosessen tok tid, og den reviderte generalplanen – og derved neste boligprogram – ble ikke underkastet bystyrets behandling før i 1974 og vedtatt i november samme år. Da forelå det endelig nye boligprognoser integrert i generalplanen.⁵⁷⁸

⁵⁷⁶ Jf. for eksempel Bodø bystyre K-sak 21/72 *Boligbyggingsprogram for 1972-1976* og Bodø bystyre K-sak 78/78 *Boligbyggingsprogrammet for perioden 1979-82 (84)*, samt intervju med Kai Bertheussen, 10.11.2006

⁵⁷⁷ Jf. KAD i rundskriv til ordførerne datert 6.12.1965 i følge jf. Tromsø bystyre, K-sak 43/66 behandlet i møte 31.03.66, samt heftet *Langtidsplaner. Tromsø kommune*, s.29 (datert 10.6.1966)

⁵⁷⁸ *Tromsø kommune, Generalplan 1974*, kap. 8

Handlingsrommet for generalplanutvalget var begrenset. Boligprogrammene i generalplanen måtte bygge på de allerede vedtatte prioriteringene. Først innenfor andre utbyggingsfase (4-årsperiode) var det mulig å komme med alternative forslag til de vedtatte retningslinjene, ble det fastslått i generalplanen fra 1974.⁵⁷⁹ I forbindelse med rulleringen av planen året etter påla generalplanutvalget byplansjefen å utarbeide forslag til nytt boligprogram på bakgrunn av lavere befolkningsprognoser.⁵⁸⁰ Deretter synes det som om generalplanutvalget ble koplet av den politiske prosessen. Bystyret/formannskapet overtok styringen, og man tok opp den tidligere praksis med å utarbeide egne boligbyggingsprogram der (finans)rådmannen i siste instans var saksbehandler for framlegget.⁵⁸¹

I Bodø derimot var det generalplanutvalget som foretok den første politiske behandlingen og la premissene for innholdet og utformingen av boligprogrammene på 1970-tallet. Bodø formannskapet ba i desember 1969 utvalget eksplisitt vurdere byens framtidige boligutvikling.⁵⁸² Vedtaket var betinget av flystøyproblematikken slik at grunnlaget for formannskapets beslutning derfor var spesiell. Flystøysaken betydde ikke bare stopp i selve boligbyggingen, også boligplanleggingen stoppet opp. Etter avtale med KAD ble det ikke utarbeidet boligprogram i 1970. Først på slutten av 1971 fikk man nødvendige avklaringer som gjorde at arbeidet ble satt i gang, men noe nytt boligbyggingsprogram ble ikke vedtatt av bystyret før i 1972.⁵⁸³ Generalplanutvalgets deltakelse og betydning i denne fasen bekreftes ytterligere ved gjentatte henvisninger i saksframlegg for bystyret på 1970-tallet. I behandlingen av boligbyggingsprogrammet for 1972-1976 ble det eksplisitt uttrykt at programmet bygde på forslag fra generalplanutvalget⁵⁸⁴ Videre framgår det at grunnlaget for boligbyggingsprogrammet som ble utarbeidet i 1980 ble lagt ved revideringen av generalplanen i 1979.⁵⁸⁵ Min konklusjon er at generalplanutvalget fra opprettelsen og fram til 1980 var sterkt involvert i boligplanleggingen i Bodø.

⁵⁷⁹ Jf. *Tromsø kommune, Generalplan 1974*, kap. 8. Den eneste direkte henvisningen til bystyresaker som omhandler boligsaker er i forbindelse med reguleringsplaner for Kroken/Tomasjord og samt til K-sak 43/73 *Innstilling fra tomteutvalget*.

⁵⁸⁰ *Tromsø kommune. Generalplan 1975*, s.4 -4.

⁵⁸¹ Intervju med Kai Bertheussen, 10.11.2006

⁵⁸² BK: Jf. F-sak 599/69 (10.12.1969) *Generalplanmessig prioritering av boligutviklingen de nærmeste år*, samt F-sak 429/1970 (10.12.1969) *A/S Bodin Tomteselskap, Konferanse* og F-sak 460/1970 (23.9.1970) *Generalplanmessig prioritering av boligutviklingen de nærmeste år*.

⁵⁸³ Bodø bystyre K-sak 21/72 *Boligbyggingsprogram for 1972-1976*

⁵⁸⁴ Jf. for eksempel Bodø bystyre K-sak 21/72 *Boligbyggingsprogram for 1972-1976* og K-sak 81776 *Boligbyggingsprogram for perioden 1976-1979 (81)*

⁵⁸⁵ Bodø bystyre K-sak 81/80 *Boligbyggingsprogram for 1980-83 (85)*

Eksemplene fra Tromsø og Bodø viser at samordningen mellom generalplanleggingen og boligplanleggingen kunne variere sterkt fra kommune til kommune, men jeg vil allikevel forsøke å trekke noen generelle slutninger på bakgrunn av mine undersøkelser.

I den første fasen fra boligplanleggingen ble introdusert og fram til generalplanene ble vedtatt, er det naturlig å trekke et skille mellom konsulentkommunene og de kommunene som utarbeidet generalplanene på egen hånd. Både i Tromsøs generalplan og Harstads generalplan fra 1971 mangler direkte henvisning til vedtatte boligbyggingsprogram. Med velvilje kan man i Tromsø-planen finne eksisterende utbyggingsprosjekter innarbeidet i den omfattende statistikken i planen.⁵⁸⁶ Konsulentenes utredninger tok ikke i nevneverdig grad hensyn til den fortløpende boligplanleggingen. Generalplanutvalgenes arbeid var rettet mot konsulentene, og først da arbeidet med generalplanleggingen ble overført til kommunens egen regulerings-/byplanetat, ble generalplanutvalget aktivvisert i boligplanleggingen.

Når den kommunale administrasjonen hadde utrednings- og sekretæransvar for generalplanleggingen, var forutsetningene til stede for deltakelse i en helt annen grad enn ved bruk av eksterne konsulenter i generalplanleggingen. Både i Tromsø-planen fra 1974 og i generalplanutkastene for henholdsvis Bodø (1975), Alta (1975), Narvik (1978) og Hammerfest (1980) henviste planleggerne direkte til kommunenes årlig utarbeidede boligbyggingsprogram. Her er altså intensjonen klar: koordinering og samordning av generalplanene med de eksisterende boligprogrammene.

Det er vanskelig å trekke bastante slutninger om graden av politisk deltakelse fra generalplanutvalgenes side i den fortløpende boligplanleggingen. Til det er analyser av primærkilder fra kun to kommuner for utilstrekkelig. Undersøkelsen viser imidlertid at generalplanutvalget i Bodø var med å konstituere og utvikle innholdet i boligplanleggingen i kommunen i langt høyere grad enn tilfelle var for Tromsø.

7.3.10 Generalplanlegging, boligplanlegging og boligbygging

En samlet vurdering av generalplanenes perspektiver på byvekst sammenlignet med hvor befolkningsveksten i realiteten kom, vil kunne gi et uttrykk på måloppnåelsen ved

⁵⁸⁶ *Generalplanen Harstad kommune* (1971), rapport 2, kap 4 og *Tromsø generalplan* (1971), for eksempel del Mål og muligheter, s.29 ff

generalplanenes prioriteringer. En slik sammenligning vil også vise sammenfallet mellom generalplanlegging og boligplanlegging. Her må jeg trekke linjene utover tidsavgrensningen i denne delen av avhandlingen (1978), fordi deler av planleggingen på 1970-tallet ikke ble realisert før på 1980-tallet.

I Bodø var hoveddelen av byveksten i generalplanen tenkt kanalisert ved først å ta i bruk Hunstad for deretter å utvikle byekspansjonen videre østover til Mørkved og Bertnes. Dersom denne planvisjonen sammenholdes med den reelle boligbyggingen/folkeveksten i bydelene, finner vi at boligplanleggingen og generalplanens prioriteringer stemte overens (jf. diagram 7–2). 1970-tallets var Hunstads tiår, mens veksten på 1980-tallet i hovedsak ble kanalisert til Mørkved og Bertnes.

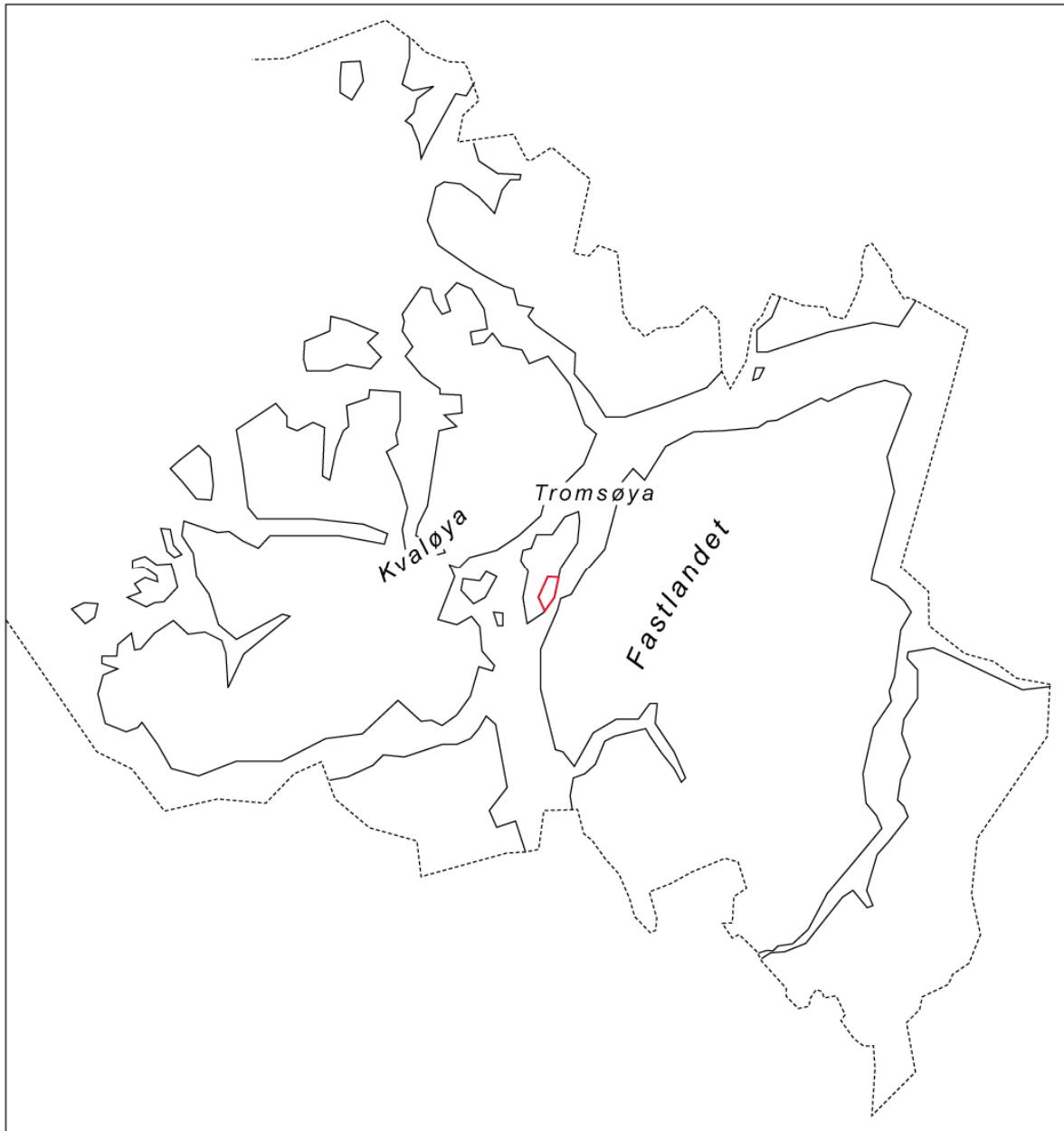
Tromsøs vekstvisjoner ble bearbeidet og endret over tid. Generalplanutkastet fra 1971 trakk opp flere forskjellige vekstalternativer. Planleggenes og generalplanutvalgets vurderinger bygde på en rekke parametere. Dersom man kun bygde på mulige egenskaper ved boligkvalitetene, burde Kvaløya velges som det primære utbyggingsområde i generalplanperioden.⁵⁸⁷ Kvaløy-alternativet ble også foretrukket dersom man også tok med andre faktorer som forholdet til arbeidsplasser og kommunikasjon.⁵⁸⁸ Dersom man tok hensyn til utbyggingskostnadene, var den endelige konklusjonen allikevel at alternativet ”Tromsøya/Fastlandet” var å foretrekke som utbyggingsområde. Dette forslaget innebar at boligbyggingen så langt råd måtte skje på ”Tromsøya” fram mot 1980.⁵⁸⁹ Som jeg har vist, ble planens anbefalinger ikke vurdert politisk. Et eventuelt vedtak i overensstemmelse med generalplanens anbefalinger avviker sterkt fra den reelle utviklingen. Etter mitt syn var forslaget så langt vekk fra realitetene som mulig. Utbyggingen av Kroken var allerede nedfelt i boligbyggingsprogrammene og dessuten planlagt, prosjektert og igangsatt. Det understreker ytterligere oppfatningen av de eksterne konsulentenes generalplanarbeid som frakoblet den eksisterende kommunale virksomheten.

⁵⁸⁷ *Tromsø generalplan (1971) del 3 Konsekvenser konklusjoner*, s. 53

⁵⁸⁸ *Tromsø generalplan (1971) del 3 Konsekvenser konklusjoner*, s. 58

⁵⁸⁹ *Tromsø generalplan (1971) del 3 Konsekvenser konklusjoner*, s. 98

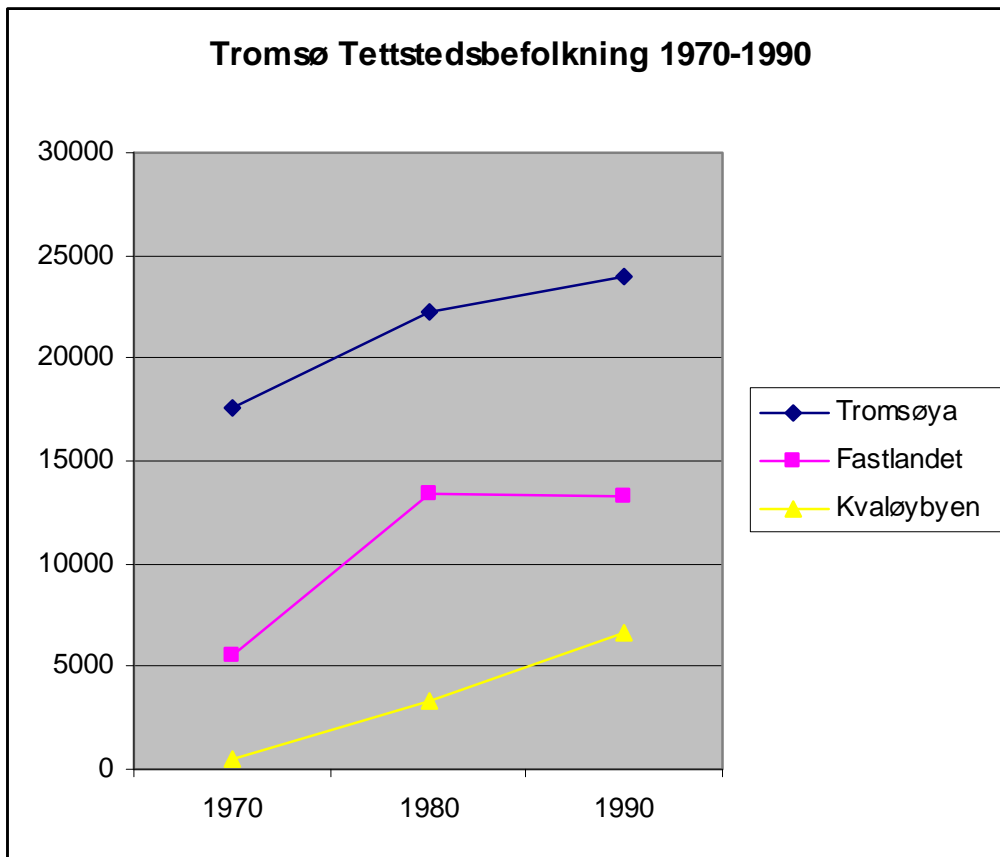
Kart 7-5 Tromsø - oversiktskart



Ved byplankontorets omarbeiding av planen fram mot 1974 ble visjonene revidert. Den langsiktige hovedvisjonen fram mot 2000 lå integrert i begrepet ”Tromsøysundbyen, et helt annet perspektiv enn det man fant i det opprinnelige plandokumentet. Den kortere generalplanperioden var imidlertid avgrenset til 1972–1984, og her var utbyggingsalternativene mer differensierte. Boligbyggingen i perioden skulle fordeles både på Nord-Tromsøya, Tromsdalsiden og Kvaløya, et resultat som i store trekk også stemmer med realitetene jf. diagrammet nedenfor.⁵⁹⁰

⁵⁹⁰ Tromsø kommune. Generalplan 1974, s.7-9

Diagram 7-6 Tromsøs tettstedsbefolkning geografisk fordelt 1970-1990



Kilde: SSB: Folke- og bolig telling. Tromsø (enkeltheft for henholdsvis 1960,1970,1980,1990).

En nærmere studie av tallmaterialet gir allikevel et avvik mellom boligplanleggingen og generalplanleggingen. Tallene for Kvaløya korrelerte brukbart, men i generalplanen la man opp til en like stor boligbygging på fastlandet som på Tromsøya. Diagrammet viser at fastlandet økte betydelig mer.⁵⁹¹ Realiteten var at veksten på fastlandssiden utgjorde mer enn 50 % av Tromsøs totale vekst i tiåret. Her må jeg ta forbehold om usikkerhet ved målingen (et lite tidsmessig avvik, samt at jeg sammenligner to forskjellige enheter; befolkning og boliger). Jeg vil allikevel slå fast at i stedet for en balansert vekst mellom Tromsøya og fastlandet på 1970-tallet, kom den sterkeste veksten i urbaniseringen og boligbyggingen på fastlandssiden. Drøftingen som her er gjennomført, viser at Tromsøs kommunes egne byplanleggere i hovedsak hadde klart å tilpasse et urealistisk plandokument (utarbeidet av eksterne konsulenter) til realitetene.

⁵⁹¹ Tromsø kommune. Generalplan 1974, s.8-6

7.4 Sektorplanlegging og generalplanlegging

Den langsiktige sektorplanleggingen faller sammen med utviklingen av de første generalplanene. I dette kapitlet har jeg ved å fokusere på to ordinære og forskjellige plantyper i perioden – lokale trafikkplaner og boligplanleggingen – studert byenes arbeid med sektorplanleggingen nærmere. Det har jeg eksemplifisert ved å analysere plandokumenter og utviklingstrekk i Bodø og Tromsø. Begge plantypene var initiert av staten, men organiseringen av arbeidet var forskjellig. De lokale trafikkplanene var en del av arbeidet med Norsk Vegplan 2 (NVP2) der planen ble ledet av lokalt oppnevnte trafikkutvalg med deltakelse fra eksternt hold (vegmyndighetene og fylkenes utbyggingsselskap). Boligplanleggingen ble utført i ren kommunal regi etter retningslinjer utarbeidet av KAD. Det lokale trafikkplanarbeidet endte i en langsiktig plan, mens boligprogrammene også hadde langsiktig planhorisont og skulle revideres årlig.

Et felles kjennetegn ved sektorplanleggingen kan uttrykkes i styringsviljen i samtiden. Politikken som lå til grunn for planarbeidet var visjonær og et ønske om i det ene tilfellet (boligpolitikken) å skape tilstrekkelig med nye boliger og best mulig bomiljø for byenes innbyggere. I det andre tilfellet (trafikkplanleggingen) ønsket man å skape så gode løsninger som mulig for både biltrafikken og de myke trafikantene. Styringsviljen kom også til uttrykk ved at de lokale aktørene forsøkte å skape effektive og rasjonelle instrumenter for å løse de politiske oppgavene som ble skissert i planene. Det kom særlig til uttrykk i den lokale boligpolitikken der kommunene etablerte tomteselskap som et slikt instrument. Dette tidlige (slutten av 1960-tallet og 1970-tallet) elementet av New Public Management viste seg ikke å være noen suksess og ble avvirket i løpet av perioden. I stedet fant jeg for Bodøs del et ønske om å sikre den politiske målsettingen og styringen i boligpolitikken ved å etablere en streng prosjektstyring for utviklingen av nye bydeler. Ved iverksettelsen av boligplanene etablerte kommunen prosjektstyringsgrupper med deltakelse på politisk og administrativt toppnivå for å gjennomføre planene. Målet var ved kommunal kontroll å sikre fellesskapets interesser i forbindelse med utbyggingen, og å unngå løsninger som ble oppfattet som uheldige og gikk på tvers av intensjonene i de vedtatte bolig- og utbyggingsplanene.

Til grunn for planleggingen lå det overordnede føringer og lokale behov. Innholdet i sektorplanene og generalplanene ble påvirket av gjeldende politikk på det tidspunktet planene ble arbeidet med og vedtatt. Som tidligere vist, var 1960-tallet og særlig 1970-tallet en periode

med, i vid forstand, økt miljøfokus i samfunnet og politikken. Jeg har pekt på hvordan dette fikk betydning i generalplanprosessen. Utarbeidelsen av byenes sektorplaner illustrerer også allment den betydningen et videre miljøfokus hadde.

I boligplanleggingen kom økt miljøfokus til syne i arbeidet med å etablere best mulige bolig- og oppvekstmiljøer. I alle de nordnorske byene foregikk det en diskusjon om boligløsninger som medførte en omlegging i arkitekturpolitikken. Blokk, og da spesielt høyhus som boform, ble kritisert ut fra et miljøperspektiv. Høyhusdebatten i så vel Narvik, Mo i Rana, Bodø og til sist i Tromsø, medførte at høyblokk som boform ble lagt død i landsdelen for resten av sekelet. For Bodø og Tromsø, som fortsatt var i vekst på 1970-tallet, fortsatte den konsentrerte boligbyggingen, men planlagte blokkområder ble om mulig realisert som tett-lav prosjekter/terrasseblokker der målet var å gi alle boenhetene inngang fra bakkenivå.

I trafikkplanleggingen kom miljøaspektene enda mer i forgrunnen. Planene inneholder et vell av forslag for å regulere privatbilismen og tilrettelegge for myke trafikanter. Oljekrisa i 1973 var grunnleggende for de endrede holdningene i trafikkplanleggingen. Kriseforståelsen var basert på en framtidig ressurskrise. Sammenfallet i tid mellom oljekrisa og NVP2-planleggingen ga seg utslag i prioriteringer som var kritiske til bruk av privatbil. Resultatet var allikevel at de mest vidtgående tiltakene ikke ble realisert.

En helhetlig vurdering av forholdet mellom generalplannivået og sektorplannivået viser at det var høy grad av samsvar mellom de to planleggingstypene, men det var også enkelte forskjeller, først og fremst som en følge av hvordan generalplanarbeidet ble organisert. En forutsetning for samordningen mellom generalplanleggingen og sektorplanleggingen synes å være at arbeidet med planene ble styrt av (minimum med medvirkning fra) ekspertise i den kommunale administrasjonen. I generalplanleggingens første fase ble det på grunn av manglende kommunal kompetanse utført mye planarbeid ved hjelp av eksterne konsulenter. Å organisere planleggingsarbeidet på denne måten ga ikke tilstrekkelig samordning mellom generalplanleggingen og sektorplanleggingen. Bortsett fra kontakten med generalplanutvalgets medlemmer hadde de eksterne konsulentene ofte ikke den daglige/jevne samhandlingen med de kommunale aktørene (verken administrativt eller politisk) som skulle til for å oppnå den ønskede koordineringen. Erfaringene fra Tromsø, som arbeidet mot to av de fremste fagmiljøene i landet, NIBR og TØI, gir inntrykk av at ekspertene i planprosessen primært kommuniserte med generalplanutvalget. Vel nok besto generalplanutvalget av

”tunge” politikere med sentrale verv i andre kommunale organ, men det var ikke tilstrekkelig. Ekspertene utarbeidet et omfattende grunnlagsmateriale som skulle gi helhetlig/tverrsektoriell oversikt, men forståelsen av eksisterende politiske prioriteringer var svakere enn hos kommunale saksbehandlere. Manglende samsvar mellom boligplanleggingen i Tromsøs ”konsulentplan” fra 1971 og boligprogrammene stadfester mitt tidligere inntrykk av at konsulentplanene hadde for mye trekk av vitenskapelig teoriproduksjon til å fungere som operative politikkdokumenter som la grunnlaget for gjennomføring av lokale politiske visjoner og prioriteringer.

Der kommunenes egne planleggere hadde hånd om generalplanleggingen var den naturlig nok i langt høyere grad integrert med kommunens sektorplanlegging både intensjonelt og reelt. I tillegg fikk man i utgangspunktet ytterligere samordning ved at de samme politikere var medlemmer i generalplanutvalg og sektorplanutvalg/prosjektstyringsgrupper. Både i Bodø og Tromsø var det slikt sammenfall i generalplanutvalg og de lokale vegplan II-utvalgene. Ved iverksettelsen av boligplanene i Bodø prosjektstyrte kommunen boligbyggingen ved hjelp av styringsgrupper med deltakelse på politisk og administrativt toppnivå. Etter at byplanetaten i Tromsø fra 1972 overtok ansvaret for generalplanleggingen, finner jeg i begge kommunene gjensidig henvisning til generalplan og sektorplan i de kildene jeg har gjennomgått. På et intensjonelt plan var man altså interessert å samordne visjonene i planene.

Implementeringen av planenes visjoner varierte, men utover 1970-tallet ble det tiltakende overensstemmelse mellom generalplanen og sektorplanene. Gjennomgangen i kapitlet viser at både boligbyggingsprogrammets målsettinger og de mer langsiktige visjonene i generalplanene ble oppnådd. Planene var styringsdokument som i høy grad ga retning og ble fulgt opp i det daglige arbeidet. Slik sett er det ikke rett å karakterisere verken generalplanene eller sektorplanene som utdaterte da de forelå.

Gjennomgangen av sektorplanene (trafikk- og boligplanene) og realutviklingen på boligsektoren bekrefter argumentasjonen om et sterkt miljøfokus innenfor planleggingen. På enkelte områder var dette en utvikling som hadde tiltatt over tid, på andre områder peker 1973 seg ut som et merkeår: Med oljekrisa i 1973 var det ikke bare trafikkplanleggingen som ble påvirket. Med stigende bensinpriser, varsel om rasjonering og bilfrie søndager, ble miljø- og naturvernperspektivet synliggjort for politikere, planleggere og allmennheten i en helt annen grad enn tidligere.

8 Økonomisk langtidsplanlegging før 1978

En av de opprinnelige intensjonene med generalplanleggingen var å integrere den fysiske og økonomiske langtidsplanleggingen. Drøftingen av den økonomiske langtidsplanleggingen i perioden vil dermed også belyse den økonomiske planleggingen innenfor generalplanleggingen. Økonomisk langtidsbudsjettering var ikke noe selvsagt på 1960- og 1970-tallet. Den var ikke, som årsbudsjetteringen, en pålagt oppgave som skulle vedtas i kommunestyrene. Gjennomgang av bystyresakene i Bodø og Tromsø viser at langtidsbudsjett (LTB⁵⁹²) sjelden ble behandlet som egen sak på 1970-tallet til tross for forskjellige uttalelser om at LTB kom til å bli særdeles viktig politisk styringsverktøy for både Tromsø og Bodø. Slike uttalelser har vi sett kom i forbindelse med oppstart av generalplanleggingen i kommunene.

Tabell 8-1 **Langtidsbudsjett (LTB) behandlet av bystyrene i Bodø og Tromsø**⁵⁹³

År	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977
Bodø							X					
Tromsø								X			X	X

Mine undersøkelser viser at det egentlig ikke var før omkring 1980 at det ble noen regularitet i den langsiktige økonomiske planleggingen, noe jeg vil komme tilbake til i behandlingen av neste periode, fra 1978-1990.

Med bakgrunn i tabellen over vil problemstillingene i dette kapitlet for det første være å vurdere hvorfor langsiktig økonomisk planlegging ikke slo igjennom som planleggings- og styringsverktøy før 1978 i våre byer. I tillegg vil jeg i kapitlet undersøke hvordan økonomisk planlegging kom til uttrykk i generalplanleggingen og hvordan generalplanleggingen forholdt seg til langtidsbudsjettering for øvrig.

For å kunne besvare disse spørsmålene er det først nødvendig å trekke opp de historiske utviklingslinjene for økonomisk planlegging generelt i kommunene. Deretter vil jeg belyse og

⁵⁹² LTB; forkortelse for både langtidsbudsjett og langtidsbudsjettering

⁵⁹³ Kilde bystyreforhandlingene for Bodø bystyre og Tromsø bystyre

drøfte økonomisk langtidsplanlegging i byene ved eksempler fra Bodø og Tromsø. Avslutningsvis vurderes økonomisk langtidsplanlegging i forhold til generalplanleggingen.

8.1 Bakgrunnen for den økonomiske planleggingen i kommunen.

Ved innføringen av formannskapsloven i 1837 var formannskapet tenkt som det sentrale organ i forhold til kommunestyret ("representantskapet"). Slik ble det ikke.

I loven var kommunestyret tillagt det overordnede økonomiske ansvaret i kommunene. Det fikk sterk betydning for hvilket organ som ble det bestemmende og overordnede i kommunepolitikken. Kun et samlet kommunestyre kunne bevilge midler til nye lønninger, vedta nye tiltak og oppta kommunal gjeld. Etter hvert ble flere og flere bestemmelser; spesielt i forhold til kommunale særorgan, tillagt kommunestyrene. Regnskap av driften (innenfor sektorkommunene) som omhandlet fattigstell og skolevesen, var eksempler på slike oppgaver som ble lagt til kommunestyret.⁵⁹⁴ En fullstendig samordning av økonomien i kommunene fikk en først etter skattelovene av 1882. De la grunnlaget den sentraliserte finansforvaltningen i kommunen. Fra da av fikk vi en felles kommunekasse og et kommuneregnskap, og kommunene ble pålagt å utarbeide årsbudsjett. I 1883 fulgte departementet opp med å gi fullstendige regler for budsjettering og regnskapsføring.⁵⁹⁵

Da den nye bygningsloven trådte i kraft, var det i økonomisk forstand kommuneloven som gjaldt. Det eneste kravet til økonomisk planlegging i kommunene var fortsatt å utarbeide og vedta budsjett for påfølgende år – altså årsbudsjett.⁵⁹⁶ Som vi skal se, kom det flere initiativ der kommunene ble oppfordret til å drive langsiktig økonomisk planlegging. Pålegget om langtidsbudsjettering kom imidlertid ikke før 1993 ved iverksettelsen av den nye kommuneloven. Alle kommunene ble da ansvarlige for å utarbeide fireårige økonomiplaner som skulle inneholde både tekstdel, handlingsplan og tabelldel. Det kan sammenlignes med det vi legger i begrepet langtidsbudsjett som forenklet sagt er en økonomisk balansert talloversikt over kommunens inntekter og utgifter minimum fire år framover.

⁵⁹⁴ Hovland (1987): 66 ff

⁵⁹⁵ Hovland (1987): 71-73

⁵⁹⁶ Lov om styret i kommunene av 12. november 1954, jf. kap. 3 *Kommunestyrets og formannskapets virkeområde* § 20 og kap. 7 *Kommunens økonomiske forvaltning* § 50.

Som vi skal se var det en lang vei fram til slike formelle håndfaste bestemmelser. Statlige myndighetene tok i forskjellige sammenhenger opp ønsket om en lengre økonomisk planleggingshorisont i kommunene generelt og i sektorplanleggingen spesielt.⁵⁹⁷

8.1.1 Generalplanlegging og langsiktig økonomisk planlegging.

Fra Heiberg-komiteens side var eneste form for henvisning til økonomisk integrering i generalplanarbeidet en passus om at gjennomføringen av generalplanen ”måtte tilpasses etter kommunens tekniske og økonomiske muligheter”.⁵⁹⁸ Komiteen ga altså ingen eksakte forslag til retningslinjer for hvordan samordningen mellom den økonomiske oversiktsplanleggingen og den fysiske regionplanleggingen skulle gjøres.⁵⁹⁹ Regjeringen var imidlertid mer opptatt av samordning. I lovproposisjonen hevdet KAD at bestemmelsene ”om oversiktsplanlegging (...) i lovutkastet [forutsatte] koordinering av økonomisk og fysisk planlegging i en ganske annen utstrekning enn hittil.” Departementet mente løsningen på problemet var avhengig av hvilket administrativt apparat som var tilgjengelig. Botemidlet var å utvikle bedre kompetanse på stats- og fylkesnivå. Primærkommunene ble ikke nevnt.⁶⁰⁰ Til tross for intensjonene om integrering av den fysiske og økonomiske planleggingen var det således åpent hvordan denne skulle foregå.

Det første egentlige og konkrete initiativet til langtidsbudsjettering fra staten kom i form av en anmodning fra KAD på bakgrunn av et utvalgsarbeid. I Bodøs første langtidsbudsjett fra 1972 framgår det at KAD hadde anmodet primærkommunene og fylkeskommunene om ta opp arbeidet med ”flerårs-budsjettering”. Bakgrunnen fra departementets side var innstillingen avgitt 30. september fra et eget utvalg som arbeidet med dette spørsmålet. Arbeidet var imidlertid i startfasen i og med at KAD foreløpig ikke hadde kommet så langt at de hadde fastsatt retningslinjer for dette arbeidet.⁶⁰¹

Fra slutten av desember 1974 tok departementet sterkere grep i saken. Aktiviteten i kommunene var økende, og det var ønskelig at kommunenes økonomiske planlegging ble gitt en lengre planleggingshorisont, mente daværende kommunalminister Leif Aune. Kommunene ble oppfordret til å utarbeide LTB som et virkemiddel for politikerne. Målet var å angi

⁵⁹⁷ Jf. for eksempel generalplanleggingen og boligplanleggingen

⁵⁹⁸ *Utkast til Lov om bygningsvesenet med motiver. Innstilling fra komiteen til revisjon av bygningsloven* (Oslo 1960), s. 48. Trykt som vedlegg til Ot.prp.nr. 1 Om ny bygningslov.

⁵⁹⁹ Se for øvrig Hansen (1981): 7.

⁶⁰⁰ Ot.prp.nr. 1 Om ny bygningslov, s. 38.

⁶⁰¹ Bodø bystyre, K-sak 159/72 *Langtidsbudsjettet for Bodø kommune 1972-1975*

rammer på lengre sikt som skulle styre og være retningsgivende for årsbudsjetteringen. Siden kommunene var forskjellige i virksomhet og størrelse, la departementet opp til en fleksibel ordning ved å vise til at enkelte av kommunene kun trengte å utarbeide budsjetter i forenklet form.⁶⁰²

I selve oversendelsesbrevet fra KAD ble det ikke vist til noen sammenheng mellom generalplanleggingen og langtidsbudsjetteringen. Årsaken kan etter mitt syn være at KAD primært fokuserte på planleggingsoppgaver som hørte inn under departementets ansvarsområde. Departementet viste dermed til forholdet mellom sektorplanleggingen og langtidsbudsjetteringen, hvor boligplanleggingen eksplisitt ble trukket fram.

Generalplanleggingen var ikke lenger KADs ansvar siden denne formen for planlegging fra 1972 var overført til det nye Miljøverndepartementet.⁶⁰³ I de mer omfattende retningslinjene for kommunal langtidsbudsjettering kom imidlertid etter hvert forbindelsen til generalplanleggingen fram: Arbeidet med langtidsbudsjettet måtte ses i nøye sammenheng med generalplanleggingen som med lengre planleggingshorisont ville være et særlig viktig plangrunnlag for langtidsbudsjettet, het det i retningslinjene. Samordning av de to planene var derfor særdeles nødvendig, etter departementets mening.⁶⁰⁴

Oppslutningen om å starte langtidsbudsjettering var begrenset. For å stimulere langtidsbudsjetteringen sterkere, ble det derfor i andre halvdel av 1970-tallet opprettet egne langtidsbudsjettkonsulenter hos fylkesmennene som skulle hjelpe kommunene i arbeidet. Tiltaket var særlig rettet mot småkommunene som hadde begrenset administrativ kapasitet og kompetanse.⁶⁰⁵

⁶⁰² KAD: Rundskriv H-54/74, desember 1974. *Til fylkesmennene. Tittel Langtidsbudsjettering*. Rundskrivet er videre distribuert til kommunene, stemplet inn i Bodø kommune 14. januar 1975 (BKA: "Boks. 801 Rundskriv og bestemmelser 1968-1972-82-83". Registrert inn til Bodø kommune 14. januar 1975)

⁶⁰³ Bodø kommune boks: 801 Rundskriv og bestemmelser 1968-1972-82-8. Notat og rundskriv stemplet 14. januar 1975

⁶⁰⁴ KAD: H-1011 *Retningslinjer for kommunal/fylkeskommunal langtidsbudsjettering*, s.13 Vedlegg til KAD: Rundskriv H-54/74, desember 1974. *Til fylkesmennene. Tittel Langtidsbudsjettering*. Rundskrivet er videre distribuert til kommunene, stemplet inn i Bodø kommune 14. januar 1975 (BKA: "Boks. 801 Rundskriv og bestemmelser 1968-1972-82-83". Registrert inn til Bodø kommune 14. januar 1975)

⁶⁰⁵ Intervju med Arne B. Øigarden 4.5.06

8.2 Langsiktig økonomisk planlegging i Bodø og Tromsø

For å kunne forstå hvordan langtidsbudsjetteringen tok form i byene, er det nødvendig å belyse utviklingen med eksempler, i dette tilfellet ved undersøkelser i kommunene Bodø og Tromsø.

Etter kommunesammenslåingene viste det seg nødvendig å klargjøre behovet for investeringer i kommunale utbyggingssaker både i Tromsø og i Bodø. I Tromsø publiserte rådmennene Lars Thøring og Tor Kaasen et eget hefte (1966) der investeringsbehovene innenfor bolig-, skole- og veisektoren og for vannverksutbyggingen ble framstilt som en konsekvens av utbyggingssaker innenfor de forskjellige sektorene. De forskjellige sektorplanene ble forelagt bystyret som behandlet og sluttet seg til planen i løpet av 1965 og 1966. Rådmennene klargjorde at langtidsplanene var å betrakte som retningsgivende og derfor måtte bearbeides ved årlig rullering av planene.⁶⁰⁶ Med unntak for boligbyggingprogrammet kan jeg imidlertid ikke finne at langtidsplanene ble gitt noen form for kontinuerlig revisjon av bystyret.

For Bodøs del ble ikke sektorenes behov samlet i noe hefte. Finansrådmann Carl Eliassen fant det allikevel formålstjenlig etter kommunesammenslåingen i 1968 å utarbeide en egen investeringsplan for å skaffe byen oversikt over de vesentligste investeringsoppgaver de kommende fem år.⁶⁰⁷ Eliassens beregninger ble vedlagt sakspapirene ved behandlingen av kommunens budsjett. Investeringsbehovet i perioden ble beregnet til 79 mill. kr, men rådmannen antok at kommunens økonomiske bæreevne ikke tillot et større beløp enn 60 mill kr. Innenfor denne rammen måtte ”*det gis høyest prioritet til boligbygging, skoleutbygging og sosiale tjenester*”, i følge Eliassen.⁶⁰⁸

Investeringsplanene ble altså utarbeidet av Bodø og Tromsøs øverste administrative ledere for å få en høyst nødvendig oversikt over investeringsbehovene de nærmeste årene. Selv om disse planene på langt nær kan karakteriseres som langtidsbudsjett, må de allikevel kunne ses på som et første eksempel på langsiktig økonomisk planlegging i Nord-Norges to største byer.

⁶⁰⁶ *Langtidsplaner, Tromsø kommune (datert 10.6.1966)*, forordet s.4

⁶⁰⁷ BK: Ark.nr. 801. Boks: *Rundskriv og bestemmelser 1968-1977-82-83*. Mappe: Diverse 1971-75 -81. *Bodø kommune. Investeringsoversikt 1969-1973*, s.4.

⁶⁰⁸ BK: Ark.nr. 801. Boks: *Rundskriv og bestemmelser 1968-1977-82-83*. Mappe: Diverse 1971-75 -81. *Bodø kommune. Investeringsoversikt 1969-1973*, s.6.

I det følgende vil vi drøfte utviklingen i våre to byer særskilt. Det er motivert ut fra to forhold: For det første en operasjonell begrunnelse; det er enklere å redegjøre og drøfte utviklingen innenfor hver by for seg, for tilslutt å se byene i sammenheng i en samlet vurdering og analyse. Dernest var utviklingen i Bodø og Tromsø forskjellig både i innhold og i forhold til tidsaspektet.

8.2.1 Langtidsbudsjettering i Bodø

Initiativet til utarbeidelse av Bodøs første langtidsbudsjettet som ble lagt fram for politisk behandling i bystyret i november 1972, kom fra KAD via fylkesmennes budsjetttrundskriv. I budsjetttrundskrivene oppmodet KAD primærkommunene og fylkeskommunene om ta opp arbeidet med "flerårs-budsjettering". Langtidsbudsjettet kom i forbindelse med at Nordland fylke i begynnelsen av 1972 skulle velge ut en prøvekommune som i samarbeid og i regi av Norges Byforbund og Norges Herredsforbund (sammenslått til Kommunenes sentralforbund senere på året) skulle drive langtidsbudsjettering. Bodø var aktuell, men valget falt på Rana på grunn av Bodøs spesielle situasjon med flystøy og boligplanlegging.⁶⁰⁹

Budsjettarbeidet i Bodø ble derfor utført i egen regi uten hjelp fra andre. Administrasjonen mente at langtidsbudsjett var et nødvendig planleggings- og styringsverktøy fordi ressursetterspørselen fra kommunen hadde vært større enn ressurstilgangen. Det forelå ikke noen sentrale retningslinjer for hvordan LTB skulle utføres. Kontoplanen for årsbudsjettene ble samlet i hovedposter og lagt til grunn for det rent tekniske arbeidet der man også kunne trekke veksler på det utvalgsarbeidet som var gjort på nasjonalt nivå tidligere.⁶¹⁰

Generalplanenes forutsetninger for befolkningsutviklingen var sammen med beregningene av lønns- og prisutviklingen, skatteinntektene og tilskudd fra folketrygden grunnleggende faktorer for hvordan langtidsbudsjettet skulle balanseres. Dessuten måtte rådmannen og hans medarbeidere forholde seg til eksisterende politiske vedtak som kom til å få innvirkning på byens framtidige investeringer og driftskonsekvensene av dem. Det var i seg selv et

⁶⁰⁹ Bodø bystyre, K-sak 159/72 *Langtidsbudsjettet for Bodø kommune 1972-1975* Jf. selve LTB forordet.

⁶¹⁰ Bodø kommunes arkiv: Boks BK: 801 *Rundskriv og bestemmelser 1968-1972-82-8* Mappe: *Diverse 1971-75-8*. Brev 14.februar fra BK til siviløkonom Sara Berrefjord (hennes brev datert 6. februar) i forbindelse med hennes hovedoppgave v NHH vedr. "Bodø kommune – langtidsbudsjettering". I kommunens svarbrev til Berrefjord heter det at utvalgsinnstillingen av 30. september 1970 har i betydelig grad vært lagt til grunn ved utarbeidelsen av det første LTB i 1972, spesielt systematiseringen av skjema for etatene med mer og teknisk oppbygging har i den forbindelse vært viktig.

omfattende arbeid. I tillegg avholdt administrasjonen forberedende møter med de forskjellige politiske partiene for å få deres synspunkter og langsiktige prioriteringer.⁶¹¹

Da det første langtidsbudsjettet forelå for bystyret, var det gjort et imponerende grunnlagsarbeid. Rådmannen beklaget at LTB ble lagt fram til behandling omtrent samtidig med årsbudsjettet. Dette skulle bedre seg neste år. Målsettingen var at LTB skulle bli ferdigbehandlet i løpet av vårmånedene. Med det grunnlagsarbeidet som nå var gjort, var det i neste omgang bare å rullere budsjettet kommende år. Det skulle imidlertid ta hele seks år før Bodø bystyre fikk seg forelagt et nytt LTB til behandling.

I følge finansrådmann Gisle Johnson var årsaken til dette at kommunens daværende økonomikonsulent ikke var i stand til å ta stilling til økonomiske prognoser som gikk flere år fram i tid. 1970-tallet var i tillegg preget av stor inflasjon noe som økte økonomikonsulentens motvilje mot å uarbeide økonomiske prognoser som bygde på egne beregninger i stedet for som ved årsbudsjetteringen der de nasjonale myndighetene ga tallene for inntektsmålene.⁶¹² Hvorvidt det er eneste forklaringen på den lave frekvensen av langtidsbudsjett i Bodø på 1970-tallet, vil bli drøftet senere i avhandlingen. Nye langtidsbudsjett i Bodø kommune ble iallfall ikke utarbeidet før ny økonomikonsulent tiltrådte.

8.2.2 Langtidsbudsjettering i Tromsø

Tidligere rådmann i Tromsø, Leif Aune, mener tromsøpolitikere på begynnelsen av 1970-tallet i økonomisk forstand så bort fra overordnede planer og vedtak. Et av de første tiltakene Aune som nytilsatt rådmann derfor måtte iverksette, var å lage en ”folkeutgave” av et langtidsbudsjett som viste konsekvensene for politikere, ”men de ville ikke se disse”, tilføyde Aune.⁶¹³ Om ikke utsagnet er dekkende for lokalpolitikernes holdning til langsiktig (økonomisk) planlegging omkring 1970, illustrerer det i alle fall sosialøkonomen og politikeren Aunes observasjon og synspunkt i saken.

Statusen til rådmann Leif Aunes ”folkeutgave” av et LTB fra begynnelsen av hans rådmannsperiode i Tromsø er vanskelig å vurdere. Ved bystyrets budsjettbehandling i november 1972 var Aune akkurat kommet tilbake til Tromsø etter Bratteli-regjeringens

⁶¹¹ Bodø bystyre, K-sak 159/72 *Langtidsbudsjettet for Bodø kommune 1972-1975* Jf. selve LTB s.2-4.

⁶¹² Samtale med Gisle Johnson 29.11.2007 i forbindelse med at han kommenterte et utkast til dette kapitlet. Jf. også samtale med Leif Aune, 22.11.01

⁶¹³ Intervju 22.11.2001 med Leif Aune

avgang som følge av folkeavstemmingen om EEC (EF). Han uttrykte nå fortvilelse over kortsiktigheten i planleggingen, ved at bystyret gjorde vedtak som de ikke ante de langsiktige konsekvensene av. Hvorvidt det til dette møtet ble presentert en ”folkeutgave”, eller om dette kan ses på som opptakten til arbeidet med et langtidsbudsjett, er vanskelig å vurdere på grunnlag av kildene. Men noe bystyrebehandlet langtidsbudsjett forelå ikke før på vårparten året etter.⁶¹⁴

I 1974 var Aune tilbake i Oslo som kommunalstatsråd. Dette året ble det ikke behandlet noe LTB i bystyret. Et utkast ble lagt fram for formannskapet, men endrede forutsetninger gjorde at administrasjonen mente det ikke var mulig å fremme noe fullstendig langtidsbudsjett for bystyret før påfølgende år.⁶¹⁵

Det ble heller ikke gjort, og først i juni 1976 ble LTB behandlet som egen sak i Tromsø bystyre. Behandlingen avdekket imidlertid stor uenighet mellom Tromsøs politikere og den administrative ledelsen i Tromsø kommune i synet på hva et langtidsbudsjett skulle være. Budsjettbehandlingen førte til åpen konflikt mellom finansrådmann Kåre Nordgård og de tre fagrådmennene, helse- og sosialrådmannen, teknisk rådmann og skolerådmannen.⁶¹⁶ Særlig helse- og sosialrådmann Alf M. Engelsen var irritert og kritisk fordi hans forslag til økte vedlikeholdsbevilgninger ikke var nevnt med et ord av finansrådmannen i hans forslag.⁶¹⁷

Kåre Nordgård la opp til en prosess med ansvarlig budsjettering innenfor gitte rammer. Langtidsbudsjettet skulle bestå av et investeringsbudsjett og et driftsbudsjett. Investeringene skulle kunne planlegges og iverksettes innenfor gitte rammer der man tok utgangspunkt i eksisterende driftsbudsjett, evt. rammeøkninger og følgene av planlagte investeringer. De økonomiske rammene skulle være bindende for fagavdelingenes arbeid med langtidsbudsjettet, og konsekvensen av tidligere politiske vedtak skulle komme til uttrykk i de økonomiske langtidsplanene. Fagrådmennene steilet mot opplegget, som de hevdet ikke var i overensstemmelse med de nye retningslinjene KAD hadde gitt for langtidsbudsjettering. Med en rammefastsetting ovenfra, slik Nordgård foreslo, var det ikke mulig å involvere kompetente politisk organ i budsjettprosessen, mente de.

⁶¹⁴ Nordys, 30.11.1972 og Tromsø bystyre, K-sak 44/1973 *Langtidsbudsjett fra og med 1974*

⁶¹⁵ Tromsø bystyre, K-sak 102/74 *Investeringsplan 1975-1979*

⁶¹⁶ Tromsø bystyre, K-sak 97/76 *Langtidsbudsjettet 1976-1979*

⁶¹⁷ Tromsø bystyre, K-sak 97/76 *Langtidsbudsjettet 1976-1979* jf notat av 6.4.1976 fra skole- og sosialrådmann Alf M.Engelsen til finansutvalget i Tromsø kommune

Flertallet i bystyret godtok ikke Nordgårds stramme opplegg og fulgte i stedet opp fagrådmennenes forslag til budsjettprosess. Resultatet ble en plan med forslag på nye investeringer for den neste fireårsperioden, samt en liste over nye stillingsopprettelser. Bystyret ba dessuten om at det ble foretatt en ”standardheving” for de viktigste budsjettpostene der det var nødvendig.⁶¹⁸ Dette betydde at Tromsø kommune etter mitt syn i realiteten ikke vedtok noe langtidsbudsjett, men kun en prioriteringsliste uten økonomiske forpliktelser – altså en politisk ønskeliste.

Det er flere muligheter å tolke innholdet og utfallet av denne saken på:

For det første vil jeg hevde at KADs primære ønske med langtidsbudsjettering var å involvere politikerne i en forsvarlig økonomiforvaltning (styring). Politikerne skulle sette opp framtidige investerings- og driftsønsker som ble sett i sammenheng med byens økonomiske ramme. Etter mitt syn lå finansrådmannens forslag til behandlingsmåte nærmere KADs retningslinjer for kommunal langtidsbudsjettering enn fagrådmennenes.

På det grunnlaget kan bystyrets vedtak forklares ved at Tromsøs administrasjon og politikere på denne tiden ikke hadde tilstrekkelig kunnskap om økonomisk langtidsplanlegging (og heller ikke administrativ kapasitet til å gjennomføre slik planlegging i hele organisasjonen). Erfaringsgrunnlaget var begrenset.⁶¹⁹ Men saken kan på den annen side forstås politisk: Fagrådmennene og politikere (evt. politikere med sterke sektorinteresser) ville ikke la sine visjoner og ønsker om utbygging av det kommunale velferdstilbudet begrenses av økonomiske rammer. Man var vant til at til at fokus i framtidige økonomiske planer først og fremst pekte på framtidige ønskede investeringer. Å lage langsiktige plandokumenter som begrenset denne visjonære tankegangen var ikke ønsket. Slike begrensninger fikk heller komme til uttrykk i de kortsiktige årsbudsjettene som kun virket ett år. Et negativt utfall her gjaldt bare for et år, mens et nei i langtidsbudsjettsammenheng, betydde at en sak var nedprioritert i et lengre perspektiv.

Finansrådmann Kåre Nordgård var tidligere ordfører i Tromsø, og politikeren Nordgård forholdt seg til de politiske realitetene som ble knesatt av det politiske flertallet. Med vedtaket

⁶¹⁸ Tromsø bystyre, K-sak 97/76 *Langtidsbudsjettet 1976-1979*

⁶¹⁹ Intervju med Kai Bertheussen 10.11.06.

fra bystyrebehandlingen betydde den kommende langtidsbudsjettering i Tromsø å utarbeide en uforpliktende ønskeliste for nye investeringer og tiltak i kommunen. Vel nok var tiltakene prioritert, men de økonomiske konsekvensene ble det ikke tatt hensyn til.

I november 1977 fikk Kåre Nordgård fast ansettelse som finansrådmann etter å ha vikariert i statsrådsperiodene til Leif Aune som nå var ansatt som direktør i DUF.⁶²⁰ Måneden etter sto langtidsbudsjettet for neste fireårsperiode på bystyrets saksliste. Fjorårets behandling preget saken, og framlegget til bystyret hadde form av en samling ønskelister fra de forskjellige fagrådmennene uten samordnende innstilling. Finansrådmannen kalte dette ”et utviklingsbudsjett”.⁶²¹

Et annet moment som etter mitt syn virket dempende på støynivået ved behandlingen i 1977, var rett og slett at Tromsøs økonomi var bedre enn i 1976. Som en følge av den sterke byutviklingen hadde byens politikere helt siden 1972 følt et økonomisk press i forbindelse med utbygging av velferdstilbud og ved tilrettelegging for nye virksomheter i kommunen – særlig den store universitetsutbyggingen. I 1977 var presset lettet, og behandlingen var i følge rådmann Nordgård preget av økonomisk gevinst på grunn av to forhold: For det første ved at Tromsø tjente på omleggingen til direkte fylkesskatt, og for det andre ved at byen nå profiterte på betydelig økte skatteinntekter. Selv om låneopptaket til Tromsø var stort – ingen kommuner i Norge lånte mer enn Tromsø målt i forhold til innbyggertallet – følte situasjonen rosenrød ved utgangen av 1977. Tromsø kommune var ”kommet ut av uføret”, hevdet finansrådmannen.⁶²²

8.3 Generalplanarbeidet og LTB.

Hva så med langtidsbudsjetteringen sett i sammenheng med generalplanleggingen? I utgangspunktet var jo generalplanleggingen tenkt som en integrert fysisk-økonomisk planlegging. Vi skal her se nærmere på om og eventuelt hvordan det kom til uttrykk i arbeidet med den langsiktige økonomiske planleggingen i de to case-kommunene.

⁶²⁰ Tromsø bystyre, K-sak 259/77 *Ansettelse av rådmann*

⁶²¹ Tromsø bystyre, K-sak 261/77 *Langtidsbudsjett*

⁶²² Nordlys, 1.9.1977. Jf. også Nordlys 14.11.1972, 30.11.19972, 24.3.1976, 21.10.1976 og 20.9.1977

Da KAD ved årsskiftet 1974/1975 sendte retningslinjene for langtidsbudsjettering over til kommunene, ble forbindelsen mellom langtidsplanleggingen og generalplanleggingen nevnt. Det ble utdypet ved å vise til at arbeidet med langtidsbudsjettet måtte ”ses nøye i sammenheng med generalplanlegginga og fylkesplanlegginga”. Generalplanens lange perspektiv var verdifullt for langtidsbudsjettet, og langtidsbudsjettet ville dermed virke som et samordnet handlingsprogram med rekkefølge og tidspunkt for realisering av de tiltak som ble tatt opp i generalplanen, het det i retningslinjene fra departementet. Dette betydde at langtidsbudsjettet i praksis skulle samsvare med den økonomiske delen av generalplanen.⁶²³

En slik forståelse av forbindelsen mellom de to plantypene bekreftes også av sakspapirer fra både Bodø og Tromsø, en innsikt som kom til uttrykk allerede før KAD iverksatte sine tiltak omkring årsskiftet 1974/1975. Ved den endelige behandlingen av generalplanen for Bodø i juni 1974 uttalte finansrådmannen om sammenhengen mellom generalplanleggingen og LTB at en ”gradvis detaljering og revidering av [general] planen [ville] skje gjennom den kommunale langtidsbudsjettering, de årlige budsjettvedtak, det rullerende boligbyggingsprogram og behandling av større regulerings- og disposisjonsplaner.”⁶²⁴ En noenlunde lik oppfatning av sammenhengen mellom generalplanleggingen og langtidsbudsjetteringen kom også til uttrykk fra administrasjonen i Tromsø i løpet av 1974.⁶²⁵

Sammenhengen ble igjen betont da Tromsø bystyre i løpet av 1975/1976 skulle revidere (rullerte) generalplanens handlingsplan. Nå kunne finansrådmann Kåre Nordgård henvise til departementets retningslinjer for langtidsbudsjettering i sin forklaring av sammenhengen mellom de to plantypene.

Generalplanen var vedtatt i 1974. Nå skulle bystyret revidere (rullere) generalplanens handlingsprogram som igjen skulle legges til grunn for langtidsbudsjettet. De måtte naturligvis koordineres, hevdet Nordgård. Langtidsbudsjettet skulle bestå av to deler – en beskrivende del og et tallbudsjett. Nordgård mente den beskrivende delen vesentlig ville ha samme innhold som den delen av generalplanen som skulle revideres hvert år. Tabelldelen vil

⁶²³ Boks BK: 801 Rundskriv og bestemmelser 1968-1972-82-8. Notat og rundskriv stemplet 14. januar 1975 KAD, H-1011: ”Retningslinjer for kommunal/fylkeskommunal langtidsbudsjettering”, s.13-14

⁶²⁴ Bodø bystyre, K-sak 35/74 *Generalplan for Bodø*

⁶²⁵ Jf. Tromsø bystyre, K-sak 102/74 *Investeringsplan 1975-1979*

være lik talldelen i generalplanen, men detaljeringsgraden ville være lavere i generalplanen enn i langtidsbudsjettet.⁶²⁶

Den tidligere politikeren Nordgård la altså opp til et hierarkisk rasjonelt plansystem der de lange linjene og overordnede rammene for Tromsøs utvikling (befolkningsvekst, struktur i næringsliv, ressursforvaltning og utbyggingsmønster) ble bestemt i generalplanen. Revisjon av disse overordnede retningslinjene skulle diskuteres ved den årlige rulleringen av generalplanens handlingsprogram. Handlingsprogrammet skulle beskrive utbyggingsplanene for de forskjellige kommunale sektorene de nærmeste fire årene. Vedtakene her kom igjen til uttrykk i langtidsbudsjettet som skulle være lagt fram for kommunestyret senest 15. mai hvert år. Virkeligheten verken var eller ble slik. Som vist lot verken Nordgårds nærmeste medarbeidere eller Tromsø politikere seg innordne i et slikt system.

Problemet for både Bodø og Tromsø var imidlertid at intensjonene ikke ble fulgt opp med framlegg av nye langtidsbudsjett. KADs initiativ for å få kommunene til årlig å vedta slike langsiktige økonomiske planer førte ikke fram. Tross felles oppfatning og forklaringer i både Bodø og Tromsø om sammenhengen mellom generalplanleggingen og langsiktig økonomisk planlegging, resulterte ikke dette i noen form for regelmessig framlegg av reelle langtidsbudsjett. I Bodø kom det ingen langtidsbudsjett etter det første framlegget i 1972, og i Tromsø ble langtidsbudsjettet i 1973 fulgt opp med det jeg har kalt ”ønskelister”, sektorvise opplistinger av investeringsprosjekter som kommunen selv karakteriserte som ”utviklingsbudsjett”. Det var budsjettforslag der man verken balanserte inntektssiden med utgiftssiden eller la inn driftskonsekvensene av eventuelle investeringer.

Det første langtidsbudsjettet i henholdsvis Bodø (1972) og Tromsø (1973) kom etter at departementet tok initiativ til slik langsiktig økonomisk planlegging, men samtidig kan akkurat dette første langtidsbudsjettet i byene knyttes opp til generalplanleggingen: Framlegget kom i slutfasen av den administrative generalplanprosessen – og var nødvendig for å detaljere de langsiktige økonomiske konsekvensene av generalplanen. Etter mitt syn tyder derfor mye på at behovet for økonomiske analyser i generalplanen fungerte som et incitament for å utarbeide nettopp dette langtidsbudsjettet.

⁶²⁶ Tromsø bystyre, K-sak 21/76 *Generalplan 1975 for Tromsø årlig revisjon*

8.4 Oppsummering

På begynnelsen av 1970-tallet kom det innspill fra KAD med ønske om at kommunene startet langtidsbudsjettering. Fra midten av tiåret utarbeidet departementet egne retningslinjer, men langtidsbudsjettering var fortsatt ikke en pålagt oppgave for kommune-Norge.

Verken i Tromsø eller Bodø ble langtidsbudsjettering vanlig på 1970-tallet. Det første vedtatte langtidsbudsjettet i begge byene kan ses på som en konsekvens av og i sammenheng med framlegget av byenes første generalplaner. Begge plantypene har et overordnet, sektorovergripende perspektiv. I følge statlige myndigheter skulle langtidsbudsjettet virke som et samordnet handlingsprogram med rekkefølge og tidspunkt for realisering av de tiltak som ble tatt opp i generalplanen. Årlige framlegg og behandling av langtidsbudsjett ville dermed virke som en form for revidering/rullering av generalplanen. Slik ble det ikke i noen av kommunene. Det ble i stedet de kortsiktige årsbudsjettene som bestemte den økonomiske planhorisonten sammen med evt. sektorplaner. Generalplanen var imidlertid et viktig dokument som lå som en føring for de store trekkene for den helhetlige byutviklingen og utbyggingen av kommunens velferdstilbud.

I Tromsø forsøkte finansrådmann Kåre Nordgård å utarbeide forpliktende budsjett basert på rammestyring, men den øvrige administrative ledelsen fant seg ikke i å planlegge på slike vilkår. Planlegging innenfor gitte rammer ville medføre at nye tiltak og utvidet drift måtte tilpasses gitte økonomiske rammer, noe de øvrige rådmennene ikke ønsket. Fagrådmennenes holdning fikk tilslutning fra det politiske miljøet. Det viser at verken det politiske miljøet eller ledelsen i Tromsø, med unntak av finansrådmannen, ønsket å pålegge planleggingen og prosjekteringen av nye tiltak eller bedringer i velferdstilbudet til byens befolkning slike begrensinger. Ved langtidsbudsjettering holdt det derfor for Tromsøs politikere å utarbeide investeringsplaner uten at driftskonsekvensene kom til syne.

Samtidig ble det i Bodø før 1978 kun vedtatt ett eneste langtidsbudsjett. Det er hevdet at årsaken til dette kom av økonomikonsulenten vegret seg mot å planlegge langsiktig med usikkerhet og stadig endrede forutsetninger.

Man kan imidlertid stille spørsmål om det var den reelle årsaken. Jeg vil hevde at langtidsbudsjettering hadde blitt gjennomført dersom det hadde blitt sett på som en påkrevd oppgave for kommunens planlegging og styring. Situasjonen for kommune-Norge fram til 1978 var imidlertid preget av fortsatt sterk utbygging av velferdstilbudet kombinert med særdeles høy inflasjon. Kommunale investeringer, om så realisert ved store låneopptak, var rett og slett lønnsomme på grunn av inflasjonsnivået.⁶²⁷ Samtidig var mye av kommunens aktivitet basert på refusjonsordninger knyttet til befolkning og aktivitetsnivå. Skolesektoren var eksempel på en kommunal virksomhet som nettopp ble finansiert og styrt ved slike innfløkte refusjonsordninger fra staten.

Det å sette selvpålagte beskrankninger på den kommunale virkestrangen ved å forholde seg til langtidsbudsjett var derfor ikke nødvendig og heller ikke ønskelig. Det å utarbeide langtidsbudsjett ble ikke nødvendig før i 1978 da omslaget i den nasjonale økonomiske politikken medførte tilstramminger i kommuneøkonomien.

⁶²⁷ I henhold til intervju med Leif Aune 22.11.01 og Gisle Johnson 29.11.07 (jf. Johnson har gått igjennom et tidligere utkast til kapitlet)

DEL III

I spennet mellom strategisk og instrumentell planlegging 1978-1990

9 Planlegging i en endret nasjonal og internasjonal kontekst

Innholdet i dette kapitlet danner bakgrunn og kontekst for drøftingen av den langsiktige planleggingen i nordnorske byer i perioden fra 1978 til ca. 1990, som blir behandlet i *Del III*.

Innledningsvis i kapitlet belyser jeg noen overordnede trekk ved utviklingen i Norge og kommunesektoren i perioden med utgangspunkt i den endrede nasjonale politikken som var en følge av at den såkalte motkonjunkturpolitikken falt bort.

I den øvrige delen av kapitlet vil jeg studere noen sentrale endringer på 1980-tallet som fikk innvirkning på den kommunale virksomheten generelt og kommunenes planlegging spesielt.

Siden andre verdenskrig har kommune-Norge gjennomgått store forandringer. Massive endringer i bosettingsmønsteret og nye kommunale oppgaver krevde økt innsats både fra nasjonale myndigheter og kommunene for å kunne fortsette å løse viktige samfunnsoppgaver. Resultatet var endringer i den kommunale organisasjonen og rammebetingelsene – styringssystemet og funksjonsfordelingen mellom staten og kommunene.

For organiseringen og gjennomføringen av den kommunale langtidsplanleggingen på 1980-tallet var det særlig tre reformer som jeg vil drøfte i kapitlet, for det første:

- (1) arbeidet med oppgavefordelingen mellom staten og kommunene – funksjonsfordelingsreformen,
- (2) dernest arbeidet som pågikk med å endre organiseringen av den kommunale virksomheten politisk og administrativt, samt til sist
- (3) arbeidet med ny planlov som endte opp i ny Plan og bygningslov i 1985.

Når det gjelder sammenhengen og eventuell virkning av disse moderniseringstiltakene vil dette med hensyn til:

- (1) funksjonsfordelingsreformen komme til uttrykk i kapittel 12 om den økonomiske langtidsplanleggingen i perioden, for

- (2) prosessen med å endre den kommunale organisasjonen i nordnorske byer bli drøftet i forbindelse med kapittel 10 om revisjon av generalplanene og for
- (3) arbeidet med innføring av ny planlov, komme til uttrykk i kapittel 11 om kommuneplanarbeidet i nordnorske byer på 1980-tallet.

I del II av avhandlingen drøftet og analyserte jeg generalplanleggingen og andre former for kommunal langtidsplanlegging som vegplanleggingen og boligplanleggingen.

Sektorplanleggingen generelt var under utvikling. Etter hvert kom det flere pålegg om langsiktig kommunal planlegging. I tillegg til krav om generalplanlegging og boligplanlegging ble det i 1984 iverksatt en permanent lov om planlegging av helse- og sosialtjenesten i kommunen. Denne loven kom parallelt med lov om kommunalhelsetjenesten og avløste en midlertidig lov fra 1976.⁶²⁸ Det ble dessuten utarbeidet langsiktige sektorplaner på andre områder som for eksempel for barne- og ungdomssektoren og kultursektoren. På samme måte som jeg har vist for bolig- og veisektoren, skulle disse planene samordnes med general-/kommuneplannivået, og drift og nye tiltak skulle innarbeides i langtidsbudsjettet. I denne delen av avhandlingen vil ikke sektorplanleggingen eksplisitt bli behandlet. I stedet vil jeg fokusere ytterligere på den økonomiske langtidsplanleggingen. Som vist i forrige del (kapittel 8) fikk ikke denne formen for planlegging noe gjennomslag i perioden 1965-1978. Jeg har antydnet at situasjonen ble annerledes i denne perioden. Den økonomiske langtidsplanleggingen vil derfor få en omfattende behandling, der problemstillingen blant annet er å vurdere hvorfor denne endringen kom, hvilke faktorer som virket inn på denne formen for planlegging, samt drøfte hvordan den økonomiske planleggingen virket i forhold til den helhetlige generalplanleggingen/kommuneplanleggingen.

Mens jeg i forrige periode trakk veksler på nye bymonografier som relativt omfattende beskrev arbeidet med de første generalplanene, har ikke den påfølgende helhetlige og langsiktige planleggingen i byene blitt omtalt og drøftet i samme omfang. Alle de nye byhistoriene i Nord-Norge, fra Tromsø-historien i 1996, via Narvik-historien (2002) og Alta- og Harstad-historen (2003) fram til Rana-historien i 2007 har både i innholdsfortegnelsen og i emne-/saksregistrene med direkte henvisninger til generalplanlegging. Henvisning til de

⁶²⁸ Midlertidig lov om planlegging av og forsøksvirksomhet i sosialtjenesten og helsetjenesten utenfor institusjon av 11.juni 1976, Lov om planlegging av og forsøksvirksomhet i helse- og sosialtjenesten i kommunene av 19. november 1982, samt Lov om kommunehelsetjenesten i kommunene av 19. november 1982.

senere begrepene kommuneplan eller kommunal planlegging er ikke like omfattende.⁶²⁹ Det betyr at kildetilfanget i dette kapitlet i sterkere grad enn i forrige periode vil bli basert på materiale fra case-byene – Bodø og Tromsø. Dermed vil sammenligning i sterkere grad rettes mot politikken på nasjonalt nivå, enn ved komparative sideblikk på andre byer.

9.1 Ideologiske og økonomiske utviklingstrekk

I 1977-1978 ga regjeringen opp motkonjunkturpolitikken, som hadde vært ført som en følge av det økonomiske omslaget i verdensøkonomien på begynnelsen av 1970-tallet. Den økonomiske politikken måtte tilpasses den internasjonale økonomiske trenden, noe som betydde innstramminger både for folk flest og næringslivet. Det ble stopp i den positive lønnsutviklingen, begrensninger i kredittpolitikken, nei til nye subsidier og ikke minst varsler om innstramminger i kommuneøkonomien, noe jeg eksplisitt vil komme tilbake til i kapittel 12. Det har vært vanlig blant norske historikere å beskrive dette bruddet som et "ideologisk skifte" under overskrifter som "Marked mot stat – individ mot samfunn"⁶³⁰ alternativt "Marknadens år".⁶³¹

Omslaget i politikken falt sammen med en nasjonal og internasjonal høyrebølge kjennetegnet ved en nyliberalistisk politikk med sterk vektlegging av en fri markedsøkonomi og motstand mot offentlig inngripen i markedet. I Storbritannia kom Margareth Thatcher til makten i 1979 mens Ronald Reagan overtok som president i USA høsten 1981. Den økonomiske politikken, henholdsvis benevnt som *thatcherism* og *reaganomics*, var preget av bekjempelsen av høy inflasjon og arbeidsledighet der tiltakene primært var deregulering av markedet og en aktiv pengepolitikk. Den norske parallellen er symbolisert ved Kåre Willoch's regjeringsdannelse i 1981; landets første rene Høyre-regjering siden 1927. Også fylkeskommunalt og kommunalt

⁶²⁹ Referansene viser direkte henvisninger til generalplanlegging i de nyeste bymonografiene i Nord-Norge.

	Fra innholdsfortegnelsen	Emne-/saksregister
Tjelmeland (1996)	"Med generalplan skal kommunen styres"	Generalplan
Svendsen (2002)	Planlagt storkommune i en brytningstid. En "generalplan" for storkommunen	Generalplan
Eikenes (2003)	"Den nye bygningsloven og generalplanleggingen"	Generalplanarbeid
Steinnes (2003)	"Generalplanlegging og framtidsvekst"	Generalplan
Slottemo (2007)	"Bo i rana" (min kommentar: tittel på generalplan)	Generalplan

⁶³⁰ Benum (1996): 109

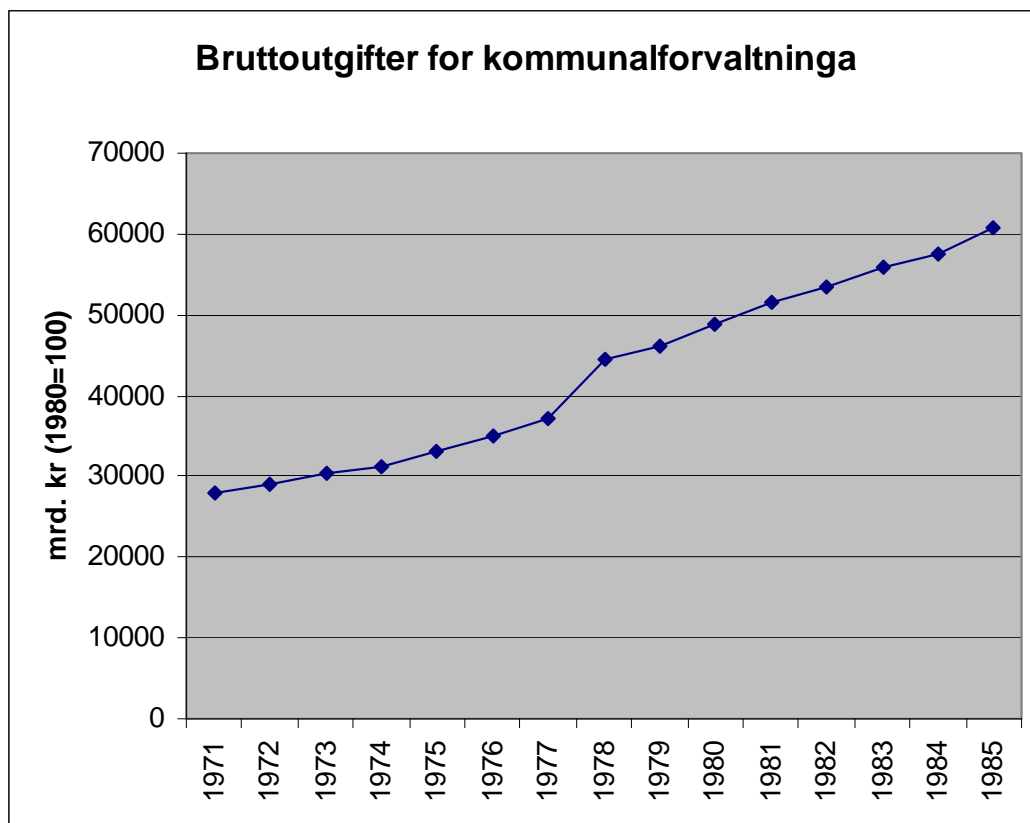
⁶³¹ Furre (1993): 421

fant lignende endringer sted blant annet ved at den borgerlige siden (ofte under Høyres ledelse) overtok den politiske makten i nordnorske bystyrene.⁶³²

Et åpenbart spørsmål som på den bakgrunn må tas opp i den avsluttede drøftingen i avhandlingen, vil være å undersøke om den politiske høyredreiningen ga seg utslag i endringer med hensyn til den langsiktige planleggingen i kommunene. Betydde 1980-tallets politiske omveltning en endret og svakere offentlig planlegging og styring av kommunesektoren sammenlignet med planleggingen i "Generalplanleggingens tidsalder" (1965-1978)?

Sett i sammenheng med de bebudede innstramningstiltakene i kommuneøkonomien i 1978, er det et paradoks å konstatere at kommuneøkonomien fortsatte å vokse.

Diagram 9-1 **Bruttoutgifter for kommuneforvaltningen**⁶³³



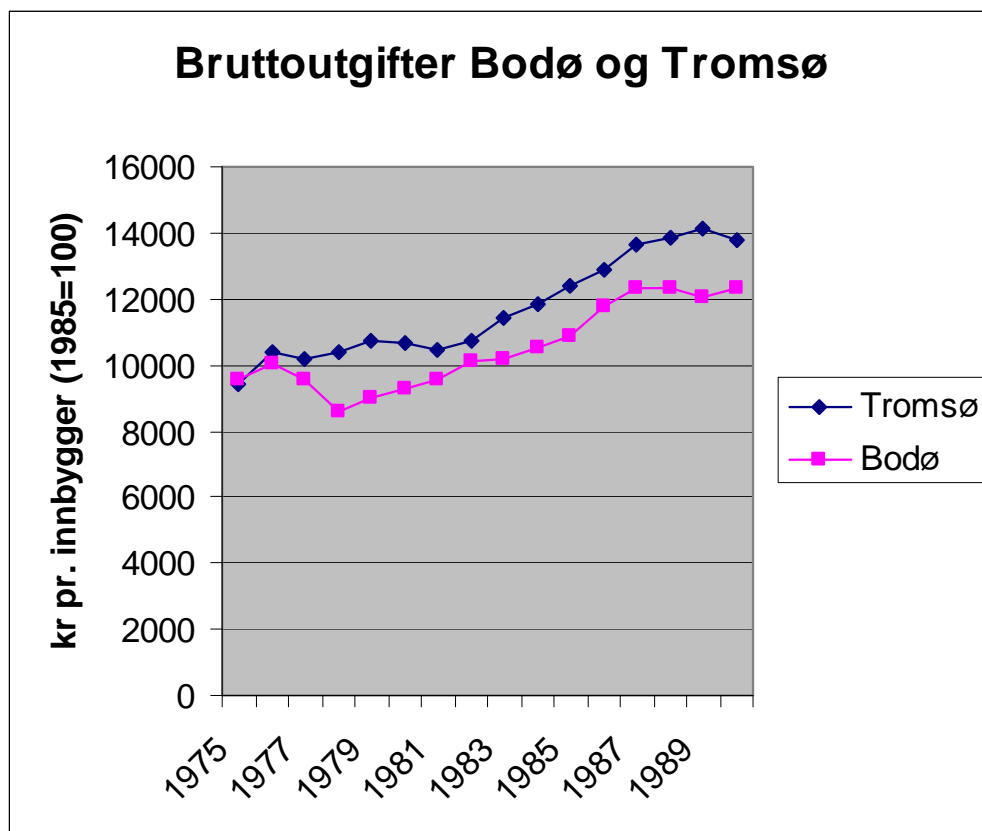
⁶³² Bodø hadde høyreordfører i perioden 1975-1983 og i 1979 ble Erlend Rian (H) for første gang i en lang politisk karriere valgt til ordfører i Tromsø.

⁶³³ Baldersheim (1987): note 4 s.333

Som Harald Baldersheim har vist, gjennomgikk kommunesektoren en formidabel økonomisk volumøkning på hele 1970-tallet og utover på 1980-tallet. 1978 var i så måte ikke noe brudd i utviklingen.

Utviklingstrenden må imidlertid nyanseres. En oversikt over det økonomiske driftsvolumet i Bodø og Tromsø i perioden 1975-1990 som viser brutto driftsutgifter pr. innbygger, viser store forskjeller fra et år til et annet. Diagrammet gir ingen eksakt kunnskap om kommuneøkonomien som varierte fra, både på grunn av inntektsendringer og enkelt år med store utgifter. Endringer i oppgavefordelingen mellom staten og kommunen kan også gi store utslag på diagrammet. Likevel viser de forholdsvis store utslagene at kommunenes oppfatning av en strammere økonomi fra slutten av 1970-tallet var reell. Både slutten av 1970-tallet og slutten av 1980-tallet må kunne karakteriseres som en stangnasjons- og nedgangsperiode sett i forhold til kommunens driftsvolum, mens store deler av midten av 1980-tallet viste realvekst.

Diagram 9-2 **Bruttoutgifter pr. innbygger Bodø kommune og Tromsø kommune**⁶³⁴



⁶³⁴ Kilde: NOS: *Struktur tall for kommunenes økonomi* for de enkelte år. Tab. Brutto driftsutgifter pr. innbygger, etter hovedutgifter.

Perioden falt sammen med økning innenfor sysselsettingen i offentlig sektor. Ikke minst gjaldt dette for de nordnorske kommunene.⁶³⁵ Veksten i arbeidsoppgavene og sysselsettingen i kommunesektoren som helhet kom særlig fra midten av 1960-tallet og utover. Før kommunesammenslåingene på 1960-tallet var det mange landkommuner som knapt hadde noen administrasjon å snakke om (jf. kapittel 4).

9.2 Modernisering av kommunene – endring av rammebetingelsene for planlegging

Utviklingen innenfor kommunesektoren var altså preget av økt volum innenfor eksisterende virksomhet, samt flere nye oppgaver, noe som ga seg utslag i økt profesjonalisering i form av flere kommunale arbeidstakere. Dette var en av forutsetningene for det reform- og effektiviseringsarbeidet som ble igangsatt i, og for, kommunene – særlig på 1970- og 1980-tallet.

Som jeg redegjorde for innledningsvis i kapitlet, vil jeg i det følgende belyse tre moderniseringstiltak som kom til å virke inn på rammebetingelsene for planlegging på 1980-tallet. For det første spørsmålet om hvordan oppgavefordelingen mellom staten og kommunene skulle organiseres. Det som er blitt benevnt som *funksjonsfordelingsreformen*. Dernest arbeidet som pågikk med å endre *organiseringen av den kommunale virksomheten politisk og administrativt*. Til sist arbeidet med *ny planlov* som endte opp som den nye plan og bygningsloven i 1985.

9.2.1 Funksjonsfordelingsreformene⁶³⁶

I hele etterkrigstiden var den offentlige politikken under omstilling. Spørsmålet var hvordan offentlige oppgaver skulle løses og hvilket forvaltningsnivå som skulle utføre disse oppgavene. Omstillingene gikk først og fremst på kommunesektoren og kan deles i to kategorier; strukturelle reformer og funksjonsfordelingsreformer.

⁶³⁵ Jf. Tjelmeland (1996 b)

⁶³⁶ Dette pkt. 9.2.1 bygger hovedsakelig på Kjellberg (1998 b)

De strukturelle reformene angikk territorial avgrensning og organisering av kommunene. Et eksempel på dette var kommunesammenslåing som var en av flere forutsetninger for iverksettelsen og utformingen av langsiktig kommunal planlegging (jf. kapittel 4 og kapittel 5). Funksjonsfordelingsreformene handler om oppgavefordelingen mellom stat og kommune.

Generalplanleggingen og den langsiktige sektorplanleggingen i kommunene falt sammen med den perioden da det på det strukturelle området ble etablert en frittstående fylkeskommune med egen forvaltning og direkte valg til fylkesting. Samtidig var det også i dette tidsrommet at reformene på funksjonsfordelingsområdet skjøt fart. Min målsetting er å redegjøre for disse reformprosessene for så å vurdere hvorvidt de fikk noen betydning for kommuneplanleggingen.

Det overordnede spørsmålet med funksjonsfordelingsproblematikken mellom stat, fylke og kommune var (og er) hvilken plass kommunene skulle ha i den moderne velferdsstaten. Til dette spørsmålet knyttet det seg en rekke underliggende spørsmål.⁶³⁷ Hvordan skulle de offentlige inntektene fordeles og hvilket forvaltningsnivå skulle betale for velferdsgodene? Hvor mye skulle belastes det enkelte forvaltningsnivået, og ikke minst hvordan skulle økonomiske overføringer mellom forvaltningsnivåene foregå? Det var også et spørsmål om innflytelsesforholdet mellom forvaltningsnivåene. Til sist var det et spørsmål om styring av den offentlige virksomheten; i generell sammenheng styring av de forskjellige samfunnssektorene.

Funksjonsfordelingsproblematikken er på mange måter knyttet til prinsippene om arbeidsdeling eller ansvarsdeling. I den sammenheng vil jeg også gå nærmere inn på det statlige arbeidet på dette feltet og ideene som lå til grunn for dette arbeidet. Her er det imidlertid nødvendig å redegjøre for de to hovedprinsippene som lå til grunn for finansiering av offentlig virksomhet.

Forenklet kunne finansieringen skje på to måter. Den tradisjonelle modellen var etter prinsippet om «arbeidsdeling» der man oppfattet forvaltningsnivåene som integrerte deler. I denne sammenhengen trengte for eksempel ikke en kommunal oppgave nødvendigvis finansieres utelukkende via det kommunale nivå.

⁶³⁷ Siden årtusenskiftet har regioninndelingen og regionens framtidige oppgaver vært mest synlig på den politiske agendaen.

Den andre modellen for utgiftsfordeling mellom forvaltningsnivåene bygde på «ansvarsprinsippet», dvs. at det politiske organ som har ansvaret for en oppgave, også har det fulle finansielle ansvar. Med andre ord bør staten dekke alle utgifter ved sin virksomhet, fylkeskommunene og kommunene ved sin virksomhet.

I arbeidet med dette problemet i etterkrigstiden sto flere komiteer sentralt.

Skatteutjavningskomiteen ble opprettet i 1946 for å «undersøke fordelingen av de offentlige utgifter og skatteinntekter mellom staten og kommunen, eventuelt funksjonsfordelingen mellom disse». Komiteen avga sin innstilling i 1956. Denne bygde på en sosialdemokratisk oppfatning av forvaltningsnivåene som integrerte deler. En kommunal oppgave trengte ikke nødvendigvis finansieres utelukkende via det kommunale nivå. Denne oppfatningen er det som ligger til grunn for «arbeidsdelingsprinsippet».

Funksjonsfordelingskomiteen (oppnevnt 1964) distanserte seg relativt klart fra Skatteutjavningskomiteens arbeidsdelingsprinsipp. Nå kom «ansvarsprinsippet» klart i forgrunnen. Den instans som var tillagt de praktiske avgjørelsene og dermed hadde herredømme over utgiftene, burde også ha et vesentlig økonomisk ansvar for disse. Konklusjonene var et ønske om sanering av systemet med øremerkede tilskuddsordninger som var knyttet til offentlige aktiviteter. Det ble imidlertid med foreløpige planer.

Det skulle bli *Hovedkomiteen for reformer i lokalforvaltningen* som tok tak i problematikken om funksjonsfordeling.⁶³⁸

Hovedkomiteen var opprettet i 1971, og selve organiseringen av komiteen ga bud om den innflytelsen den var ment å ha. Den ble ledet av en åremålstilsatt direktør, Dagfinn Juel, som utelukkende befattet seg med reformer i lokalforvaltningen.⁶³⁹ Komiteen hadde tilknyttet et fast sekretariat, og reformarbeidet var spesielt knyttet til funksjons- og oppgavefordelingen mellom de forskjellige offentlige forvaltningsnivåene. Den arbeidet med betydelig energi og

⁶³⁸ Egne arkivundersøkelser fra KUDs arkiv på 1970-tallet viser at komiteen ofte ble benevnt som «Juel-komiteen» etter dens leder, direktør Dagfinn Juel, jf: Karlsen (1998)

⁶³⁹ Kjellberg (1988 b): 14

politisk tyngde. Komiteens arbeid og prinsipper skulle bli grunnleggende for utformingen av politikk og planlegging på en rekke områder fra 1970-tallet og utover.⁶⁴⁰

Hovedkomiteen la ansvarsprinsippet til grunn for sitt arbeid.

Komiteen fulgte opp tankene som ble lagt av Funksjonsfordelingskomiteen.

Utgiftsfordelingen innen norsk forvaltning burde bygge på ansvarsprinsippet. Med andre ord burde staten dekke alle utgifter ved sin virksomhet og fylkeskommunene og kommunene ved sin virksomhet.

Et slikt system måtte bygge på rammeoverføringer fra staten i stedet for øremerkede refusjoner og tilskudd. Komiteen sto her overfor store problemer for hvordan den skulle komme fram til modeller som utjevnet forskjellene mellom kommunene. I tillegg møtte prinsippet om ansvarsdeling sterk motstand fra sektorinteressene (spesielt på skole- og kultursiden) som hadde en grunnleggende motstridende systemoppfatning i forhold til de tverrsektorielle interessene. Kommunenes Sentralforbund, kommunene og fylkeskommunene var således sterke tilhengere av ansvarsprinsippet, mens for eksempel lærerorganisasjonene og de kommunale kulturstyrene var motstandere⁶⁴¹

Hovedkomiteen for reformer i lokalforvaltningen ble nedlagt i desember 1980, og arbeidet ble videreført av en ny komite, *Hovedkomiteen for lokalforvaltningen*, oppnevnt som rådgivende organ for KAD. Det offentlige velferdstilbudet skulle etter komiteens mening sikres ved lovstyring i stedet for ved en øremerket tilskuddsordning basert på refusjoner til kommunen. Denne komiteen konkretiserte derfor en ny allmenn tilskuddsmodell basert på rammetilskudd – nytt økonomisk inntektssystem (NØI) som trådte i kraft fra 1986.

Det nye inntektssystemet med generelle overføringer som etter hvert vokste fram, uttrykte en vilje til desentralisering og ga en bedre oversikt over finansiering av den offentlige virksomheten. For kommunesektoren slo prinsippene konkret inn i forbindelse med NØI i 1986. Dette vil bli behandlet nærmere i kapittel 12.

⁶⁴⁰ Karlsen (1998)

⁶⁴¹ Kjellberg (1998 b): 20

9.2.2 Ny politisk og administrativ struktur i kommunene

Fra 1970-tallet foregikk det en rasjonaliseringsprosess for å redusere organisasjonskompleksiteten i kommunene både politisk og administrativt. En av målsettingene var å styrke muligheten for overordnet planleggingen og styringen i kommunene. I neste kapittel skal vi eksplisitt se hvordan denne prosessen tok form i Bodø og Tromsø kommune og drøfte om eventuell valg av kommunal organisasjonsmodell hadde noen betydning for den politiske styringen og administreringen av (den overordnede) planleggingen i kommunene.

I henhold til særlovene var kommunene pålagt å opprette nemnder og utvalg. Et typisk eksempel på dette var den politiske styringen av skolesektoren i kommunen, men også generalplanlegginga skulle i henhold til bygningsloven ledes av et eget utvalg. Utviklinga av nemndssystemet hadde nær sammenheng med hvordan de kommunale oppgavene utviklet seg. Ved tilføring av nye oppgaver ble det som regel oppnevnt en ny nemnd til å styre arbeidet med denne oppgaven. Etter hvert som de kommunale oppgavene ble flere og flere, ble systemet både uoversiktlig og tungrodd. På starten av 1960-tallet hadde en vanlig norsk kommune gjerne 60-80 nemnder, mens en storby kunne ha mer en 200. Innvendingene mot det omfattende systemet var at saksbehandlingen ble omstendelig og langsom, samtidig som overordnet styring var vanskelig å få til.⁶⁴²

Siden begynnelsen av 1970-tallet har en rekke kommuner rasjonalisert og forenklet den politiske organiseringen. Initiativet kom fra Kommunenes sentralforbund og den tidligere nevnte *Hovedkomiteen for reformer i lokalforvaltningen*, forsøksvirksomhet ble satt i gang i enkeltkommuner og etter hvert sanerte de aller fleste kommunene det høye antallet nemnder og gikk over til å organisere den politiske virksomheten etter den såkalte hovedutvalgsmodellen. Hovedutvalgsmodellen ble da etter hvert den vanlige forvaltningsordningen for de fleste kommunene på 1980-tallet. Modellen gikk ut på å samle den politiske oppgavestyringen i fire-fem hovedutvalg for de ”tunge” sektorene; henholdsvis undervisning, helse og sosial, kultur og tekniske fagområder. Den administrative organiseringen ble deretter tilpasset den politiske. Senere har den politiske organiseringen i mange kommuner gjennomgått ytterligere forandringer, og i dag opererer flere kommuner med alternative ordninger som for eksempel komite-, funksjons- og områdemodellen eller kombinasjoner av disse. I flere kommuner er det også innført et parlamentarisk

⁶⁴² Bukve (1988): 98-100

styringssystem.⁶⁴³ Dette er ordninger som først ble forsøkt helt på slutten av 1980-tallet og institusjonalisert på 1990-tallet slik at de faller utenfor vår periode.

Både i Bodø og Tromsø var det hovedutvalgsmodellen man arbeidet mot å realisere i denne perioden. Vi skal bruke arbeidet i disse byene som eksempel for å belyse prosessen og forholdet til planlegging nærmere i kapittel 10.

9.2.3 Mot en ny planlov

Generalplanleggingen slik den var formulert i bygningsloven av 1965, var fysisk orientert. I selve lovteksten ble generalplan definert som en oversiktsplan for utnyttning av grunn i en kommune og for løsning av spørsmål om anlegg og innretninger til dekning av allmenne behov i kommunen. Denne definisjonen kunne etter en snever tolkning oppfattes som en rent fysisk oversiktplan, men både ved overordnede føringer og gjennom praksis ble loven gitt en vid tolkning. Først KAD, allerede fra 1965, og deretter MD fra 1972 understreket dette via både brosjyrer og rundskriv. Eksemplene fra generalplanleggingen i nordnorske byer som er brukt i denne avhandlingen, viser også hvordan den fysiske og økonomiske planleggingen fra første stund ble forsøkt samordnet med målsettinger og planer om blant annet befolkningsutvikling, næringsutvikling og boligbygging. Generalplan ble etter hvert kort og godt oppfattet som en samlet plan for kommunenes totale langsiktige aktivitet.⁶⁴⁴

Omkring 1970 – etter at loven kun hadde virket 3-4 år – ble arbeidet med revisjon av bygningslovens bestemmelser om planlegging tatt opp. Bakgrunnen var ønsket om en ny felles planlov som integrerte bygningslovens bestemmelser om planlegging med alle reglene i forskjellige sektorlover (strandloven, vegloven, jordloven, naturvernloven, friluftsløven etc.) som virket inn på den overordnede planleggingen. Bratteli-regjeringen leverte *St.meld. nr. 27 (1971-72) Om regionalpolitikken og lands- og landsdelsplanleggingen* der spørsmål om innholdet og koordinering av planleggingen på de forskjellige forvaltningsnivåene ble diskutert. Opprettelsen av en selvstendig fylkeskommune medførte en egen fylkesplanlegging

⁶⁴³ Se for eksempel Bukve (1988): 98 ff.

⁶⁴⁴ Miljøverndepartementet: NOU 1977:1, *Ny planleggingslov*, s.113, jf. også NIBR: *NIBRs kommentarer til NOU 1977:1. Ny planleggingslov* (august 1977), s.14 jf. også selvsagt avhandlingens Del II.

som et nytt ledd i det hierarkiske planleggingssystemet i tillegg til generalplaner, regionplaner, landsdelsplaner og intensjonen om en egen landsplanlegging.⁶⁴⁵

Det ovennevnte illustrerer etter mitt syn igjen de høye planleggingsambisjonene som lå til grunn for det utredningsarbeidet som Korvald- regjeringen satte i gang i april/mai 1973 da ekspedisjonssjef Odd Hansson i MD ble engasjert for å utrede behovet for en ny felles planlov. I tillegg skulle Hansson blant annet drøfte selve behovet for planlegging, hvordan sektorplanleggingen og planlovgivningen kunne tilpasses hverandre og hvordan politikernes ansvar for planleggingen skulle styrkes.⁶⁴⁶ I november 1976 avsluttet ekspedisjonssjef Hansson sitt arbeid og MD fikk utredningen publisert som den første NOU på nyåret 1977.

I utredningen ble det tatt høyde for at generalplanleggingen i kommunene var forandret i retning av en videre samfunnsplanlegging. Hansson foreslo derfor at begrepet generalplan ble endret til kommuneplan. Dette var mer dekkende i forhold til meningsinnholdet i generalplanleggingen.⁶⁴⁷ Kommuneplanene skulle omfatte ikke bare den fysiske, men også den sosiale og økonomiske planleggingen i kommunen. Videre foreslo Hansson at man skulle innføre begrepet kommunedelplan som en fellesbetegnelse på soneplan, disposisjonsplan, sentrumsplan etc., samt planer som ble utarbeid for en sektor/arbeidsområde (for eksempel helse- og sosialplan eller kulturplan).⁶⁴⁸

Hansson konkluderte med å anbefale en felles planlov i framtiden samt å understreke politikernes ansvar og styring i planleggingssaker. Innenfor kommuneplanleggingen ble generalplanutvalget overflødiggjort ved at ansvaret for planleggingen direkte ble lagt til kommunestyret (og formannskapet). Bygningsrådet skulle fortsatt være et forberedende organ i plansaker. Det administrative ansvaret for kommunal planlegging ble forankret hos administrasjonssjefen i kommunen.⁶⁴⁹

Fra amerikansk og vesteuropeisk planlegging ble prinsippet om konsekvensutredning innført. Dette betydde at det tidlig i planprosessen skulle utarbeides konsekvensanalyser for å

⁶⁴⁵ Miljøverndepartementet: NOU 1977:1, *Ny planleggingslov*, s.9-10

⁶⁴⁶ Miljøverndepartementet: NOU 1977:1, *Ny planleggingslov*, s.10

⁶⁴⁷ Miljøverndepartementet: NOU 1977:1, *Ny planleggingslov*, s.113

⁶⁴⁸ Miljøverndepartementet: NOU 1977:1, *Ny planleggingslov*, s.64

⁶⁴⁹ Miljøverndepartementet: NOU 1977:1, *Ny planleggingslov*, s.64

synliggjøre hva en større plan eller inngrep ville innebære for det eksisterende miljøet.⁶⁵⁰ I det videre arbeidet med revisjonen av planlovgivningen kom det ikke innsigelser til anbefalingene når det gjaldt kommuneplanleggingen generelt eller til kravet om konsekvensanalyse.

Den politiske striden manifesterte seg i stedet omkring spørsmålet om hvor sterkt kravet til planlegging skulle være innenfor fysisk planlegging. Hansson foreslo å innføre det såkalte speilvendingsprinsippet i utbyggingssaker, noe som ville bety at ingen arealer skulle bebygges eller undergis irreversibel omdisponering uten at det forelå godkjent plan eller særskilt tillatelse.⁶⁵¹

Speilvendingsprinsippet møtte sterkt motstand fra borgerlig hold. Den politiske høyresiden mente prinsippet var en sterk begrensning av den private eiendomsretten. Et slikt absolutt, totalt og generelt plankrav ville innebære et for stort inngrep i den private råderetten over eiendommen. Til tross for borgerlig motstand vedtok det sosialistiske flertallet på Stortinget den nye planloven våren 1981. Høstens Stortingsvalg ga borgerlig flertall som medførte at loven ble trukket tilbake primært på bakgrunn av de borgerlige partiene skepsis til nettopp speilvendingsprinsippet.⁶⁵²

Bygningsloven trengte imidlertid revisjon. Willoch-regjeringen oppnevnte derfor 15. januar 1982 et lovplanutvalg for å videreføre arbeidet med planloven. Lovplanutvalget fikk muligheten til å vurdere alle sider ved den framlagte loven, men skulle allikevel ta hensyn til de punkter i Planleggingsloven av 1981 det hadde vært politisk konsensus om ved Stortingets behandling av loven; et slikt forhold var innholdet i kommuneplanleggingen. Oppsummert var utvalgets mandat tredelt: For det første skulle alternativer til et generelt plankrav utredes, for det andre skulle utvalget vurdere hvorvidt planlegging fortsatt skulle være integrert i bygningsloven eller eventuelt i en ny kommunelov, eller framstå som en egen selvstendig planlov, og til sist skulle alle typer forenklinger og klargjøringer av loven og dens anvendelse etterstrebes.⁶⁵³

Utvalgets konklusjoner var i overensstemmelse med innsigelsene fra borgerlig hold.

Speilvendingsprinsippet ble avvist, og i stedet for et generelt plankrav i utbyggingssaker var

⁶⁵⁰ Miljøverndepartementet: NOU 1977:1, *Ny planleggingslov*, s.65

⁶⁵¹ Miljøverndepartementet: NOU 1977:1, *Ny planleggingslov*, s.27

⁶⁵² Miljøverndepartementet: *Ot.prp. nr.56 Plan- og bygningslov (1984-1985)*, s.7

⁶⁵³ NOU 1983:15, *Planlov*, s.5 (Planlovutvalget)

det etter utvalgets mening tilstrekkelig å gjøre arealdelen av kommuneplanen rettskraftig. Dette betydde at ny bebyggelse kunne realiseres uten detaljerte reguleringsplaner dersom den nye bebyggelsen var i overensstemmelse med formålet i kommuneplanens arealdel (landbruks-, fritids-, industriformål etc.). Utvalget konkluderte likeledes, ut fra ”en samlet vurdering”, med at planleggingslovgivningen fortsatt burde være integrert i en felles plan- og bygningslov.⁶⁵⁴

I denne sammenheng er imidlertid utvalgets anbefalinger med hensyn til kommuneplanleggingen det viktigste. Flertallet uttalte at den kommende planloven skulle ha en bestemmelse der det het: ”Kommunene skal utføre en løpende kommuneplanlegging med sikte på å samordne den fysiske, økonomiske, sosiale og kulturelle planleggingen i sine områder”. Politikerne skulle derfor utarbeide og vedta langsiktige overordnede mål, samt et langsiktig samordnet handlingsprogram for kommunens sektorer.⁶⁵⁵

Formuleringene var i overensstemmelse med den utviklingen av den praksis som hadde foregått på kommuneplanområdet siden vedtaket om generalplanlegging i 1965. Mens bygningsloven av 1965 hadde som uttrykt formål å samordne den fysiske arealanvendelsen i kommunen med de økonomiske investeringene i infrastruktur, var omfanget nå definert mye videre. ”Planene skal således ikke bare omfatte bruken av arealer og andre naturressurser, men alle virksomhetsfelter innenfor kommunens område”, het det i utvalgets begrunnelse for endringsforslagene til loven.⁶⁵⁶ Utvalget stadfestet dermed den utvidelse av planleggingsfokuset som hadde foregått på planleggingsfeltet og som hadde blitt nedfelt i offentlige dokumenter over tid siden bygningsloven kom i 1965. I Hanssons NOU fra 1977 var planlegging av det sosiale velferdstilbudet kommet i fokus. Nå ble også kommunens aktivitet på kultursektoren eksplisitt trukket fram.

Kommunens plikt til å drive løpende samordnende kommuneplanlegging skulle ikke erstatte denne kommunale sektorplanleggingen eller slik planlegging som ble drevet i regi av fylkeskommunal eller statlig virksomhet. Målet var derimot å trekke opp felles forutsetninger

⁶⁵⁴ NOU 1983:15, *Planlov*, s.8-9 (Planlovutvalget)

⁶⁵⁵ NOU 1983:15, *Planlov*, s.21 (Planlovutvalget)

⁶⁵⁶ NOU 1983:15, *Planlov*, s. 94 (Planlovutvalget)

for sektorplanleggingen. Oppsummert skulle etter utvalgets mening kommuneplanleggingen omfatte:⁶⁵⁷

- mål for fysisk, økonomisk, sosial og kulturell utvikling, samt langsiktige retningslinjer for sektorene, som skal danne grunnlag for:
- arealplan og bruk av naturressurser og
- handlingsprogram som skal inneholde LTB som viser kommunens drifts- og investeringer

Minst en gang pr. valgperiode skulle kommunestyret vurdere, eventuelt endre kommuneplanen

Willochs samlingsregjering med Rakel Surlien (SP) som miljøvernminister la fram lovproposisjonen til den nye plan- og bygningslov i mars 1985. Meningsinnholdet når det gjaldt innholdet i kommuneplanleggingen svarte godt med lovplanutvalgets innstilling. Praksisen med et mer omfattende planleggingsinnhold enn tidligere ble formalisert.

Departementet var imidlertid opptatt av å myke opp og gjøre planleggingen mer fleksibel. Det ble poengtert at kommunene var forskjellige og derfor hadde forskjellige behov for planlegging både når det gjaldt omfang og detaljeringsgrad. Den overordnede kommuneplanen kunne godt være grovmasket og i innhold variere fra kommune til kommune. I stedet ble det poengtert at det kunne utarbeides mer detaljerte delplaner for (mindre) arealplaner eller virksomhetsområder der dette var ønskelig. Behandlingsmåten for slike kommunedelplaner ble gjort lik den øvrige behandlingen av planer i kommunen. Lovplanutvalget hadde definert hele innholdet i kommuneplanen som langsiktig. Departementet innførte et skille der handlingsprogrammet ble benevnt som ”kortsiktig del”. Siktemålet med planleggingen var allikevel minst fire år da handlingsprogrammets skulle inneholde et langtidsbudsjett.⁶⁵⁸ Vanligvis framskrives kommunale langtidsbudsjett i flere fireårssykluser der den første fireårs-perioden har en høyere detaljeringsgrad enn de påfølgende.

⁶⁵⁷ NOU 1983:15, Planlov, s.94-95 (Planlovutvalget)

⁶⁵⁸ Miljøverndepartementet: *Ot.prp.nr.56 (1984-1985) Plan- og bygningsloven*, s.10, s.111 ff. og s.142-143, samt selve lovteksten i § 20-5 *Behandling av kommuneplanen*

Den statlige kontrollen med kommuneplanleggingen ble også foreslått lempet på. Departementets rett til å gi forskrifter om gjennomføringen av kommuneplanleggingen ble fjernet, og lovutkastet framsto som en rammelov som skulle tilpasse seg den enkelte kommunens situasjon i stedet for en fullmaktslov. I tillegg foreslo regjeringen å gjøre rettsvirkningen av arealplanen kun midlertidig (fire år med mulighet for kommunene til ytterligere to års forlengelse).⁶⁵⁹

Da Stortinget behandlet regjeringens lovforslag, var det fortsatt strid om de punktene som Lovplanutvalget i henhold til sitt mandat vurderte. Ap og SV argumenterte fortsatt for sitt opprinnelige prinsipielle syn. Den 14. juni 1985 vedtok imidlertid Stortinget den nye Plan- og bygningsloven i henhold til miljøverndepartementets innstilling.⁶⁶⁰

Arbeidet med ny planlov endte i en revisjon av eksisterende planbestemmelser i bygningsloven. Sett i sammenheng med den samtidige ”høyrebølgen” og den uttalte motstanden mot loven fra konservativt hold, kunne det forventes at revisjonsprosessen hadde endt med å uttrykke reduserte planambisjoner og en liberalisering av lovens bestemmelser om kommuneplanlegging. Sett i et historisk perspektiv skjedde ikke dette. Et forslag om å innføre ”speilvendingsprinsippet” i fysisk plansammenheng ble dog ikke vedtatt, men den nye Plan og bygningsloven innebar en innarbeiding av en planleggingspraksis som bygde på et vidt og helhetlig planleggingsperspektiv. Dette i motsetning til den opprinnelige loven som tok utgangspunkt i et fysisk planbegrep. Plan og bygningsloven tok til å virke fra 1.juli 1986.

9.3 Oppsummering

I dette kapitlet har jeg belyst forutsetninger og faktorer som danner bakgrunn for å den langsiktige planleggingen i perioden 1978-1990.

Det politiske omslaget på slutten av 1970-tallet medførte i følge historikere og andre samfunnsforskere, en utvikling i retning av en mer liberalistisk og markedsrettet politikk. Bortfallet av motkonjunkturpolitikken ga seg blant annet utslag i nedskjæringer overfor

⁶⁵⁹ NOU 1983:15, *Planlov*, s.21 (Planlovutvalget), s. 80 og Miljøverndepartementet: *Ot.prp.nr. 56 (1984-1985) Plan- og bygningsloven*, s.142-143

⁶⁶⁰ Jf. Inst. O.nr. 99. (1984-85): *Innstilling fra kommunal- og miljøvernkomiteen om Plan- og bygningslov*.

kommunesektoren. Som vi skal se (i kapittel 12), var dette også en allmenn oppfatning i kommunene. Paradoksalt nok vokste kommuneøkonomien i samme periode.

I løpet av 1970- og 1980-tallet ble det dessuten satt i gang forskjellige typer reformarbeid som skulle få innvirkning på kommunene. Ovenfor har jeg redegjort for arbeidet med funksjonsfordelingen mellom forvaltningsnivåene i offentlig sektor som blant annet endte opp i et *nytt økonomisk inntekstsystem* for kommunene, basert på ansvarsprinsippet. Dessuten har jeg drøftet arbeidet med å effektivisere den politiske og administrative styringsstrukturen i kommunen. Den vanligste organisasjonsformen som ble valgt i perioden var etter *hovedutvalgsmodellen*; å samle den politiske oppgavestyringen i fire-fem hovedutvalg for de ”tunge” sektorene; henholdsvis undervisning, helse og sosial, kultur og tekniske fagområder. Den administrative organiseringen ble deretter tilpasset den politiske.

Tilslutt beskrev og drøftet jeg arbeidet med å fornye bygningslovens planbestemmelser. Allt på 1970-tallet startet arbeidet med å revidere planleggingsaspektet ved loven opp. I den politiske debatten dukket en rekke store og små problemstillinger opp. For eksempel vitale spørsmål om planleggingens intensjoner og omfanget av planlegging, hvorvidt planleggingen skulle forankres i en egen lov eller fortsatt være integrert som et element i bygningsloven. Dette arbeidet endte opp i en ny Plan og bygningslov som videreførte og sementerte den etablerte planleggingspraksis som bygde på et vidt og helhetlig planleggingsperspektiv innenfor kommuneplanleggingen.

Spørsmålet som vil bli drøftet for øvrig i del III av avhandlingen, vil være hvordan de nordnorske byene forholdt seg til de nevnte moderniseringstiltakene.

10 Revisjon av generalplanene

Temaet i dette kapitlet er hovedsakelig å belyse hvordan og hvorfor generalplanene ble revidert i de nordnorske byene. Som jeg har antydnet tidligere, har kommunenes arbeid med å utarbeide de første generalplanene vært et sentralt tema i mange bymonografier. Byenes oppfølging og revidering av disse planene har derimot vært mer beskjedent omtalt. Dette kapitlet er et forsøk på å analysere dette temaet nærmere.

Det andre temaet som omhandles i kapitlet, er en beskrivelse og drøfting av hvordan omorganiseringsprosessen av de politiske og administrative styringsorganene i de nordnorske byene tok form.

En vedtatt generalplan var forutsatt å være retningsgivende for kommunens virksomhet i lang tid framover. Fra midten av 1970-tallet var forventet levetid tilpasset kommunevalgperioden på fire år, og virketiden var satt til minimum tre kommunevalgperioder, dvs. 12 år.⁶⁶¹ I følge bygningsloven kunne planen dessuten tas opp til revisjon når ”forholdene” tilsa det.⁶⁶² Praksis for revisjon eller arbeid med utarbeidelse av ny plan kom derfor til å variere fra kommune til kommune. For enkelte kommuner som i realiteten opplevde stagnasjon, kan det tenkes at det ikke var behov for revidering av planene, men både i Bodø og Tromsø kom revisjon av planene opp på dagsorden lenge før det var gått 12 år. Prosedyrene i de to kommunene var imidlertid forskjellig.

Fordi revisjonsprosessen for enkelte kommuners del startet før 1978, kan det diskuteres om det er riktig å behandle dette temaet helt og holdent i denne perioden (del III av avhandlingen). Her må det tas et valg, og jeg har valgt å behandle spørsmålet samlet i et kapittel. Min begrunnelse er at revisjonsprosessen også kan vurderes som en kontekstuell bakgrunnsdokumentasjon for studien av det kommende kommuneplanarbeidet. Dette forsterker argumentet for å samle behandlingen av dette temaet i denne delen av avhandlingen. Det er vanskelig å vurdere eksakt når man gikk over fra å revidere planer til å

⁶⁶¹ Opprinnelig synes det som om periodisering av langsiktig planlegging i kommunene var organisert i form av planlegging innenfor femårsintervall (jf. retningslinjene for boligplanleggingen), men på begynnelsen av 1970-tallet gikk kommunene over til å benytte fireårsintervaller. Dette resulterte i intensjonen om minimum 12 års (3 x 4 år) planleggingshorisont innenfor generalplanleggingen.

⁶⁶² Bygningsloven 1965 § 20.5

utarbeide nye planer. Mine undersøkelser tyder på utarbeidelse av nye planer kan tidsfestes til 1980-tallet, da byene gikk over fra å revidere de eksisterende generalplanene til å utarbeide nye planer.

Siktemålet i kapitlet er for det første å beskrive og vurdere arbeidet med revisjon av generalplanene. Dette gjøres ved å drøfte revisjonsprosessene i Bodø og i Tromsø og sammenholde utviklingen i disse byene med andre (interne og eksterne) endringsfaktorer. For å forklare eventuelle brudd i generalplanleggingen vil oppmerksomheten rettes mot forskjellige problemområder som kom til syne i forbindelse med revideringen av generalplanene. For det andre er det en målsetting med analysen å belyse om revisjonsprosessen medførte en politisk og planfaglig videreføring av generalplanleggingen fra forrige periode eller om den indikerte et brudd i planleggingsdiskursen sett i sammenheng med lokal(politiske) endringer i begynnelsen av perioden 1978-1990.

Til sist vil jeg gå nærmere inn på hvordan arbeidet med å innføre ny politisk og administrativ styringsstruktur foregikk i kommunene. Ved å drøfte utviklingen i Tromsø og Bodø vil jeg om mulig vurdere hvordan denne prosessen kan kobles til planleggingsarbeidet som foregikk i byene.

10.1 Høyrebølge og generalplanrevisjon

I forrige kapittel ble de siste årene av 1970-tallet omtalt som et politisk tidsskille og gjennombrudd for en mer liberalistisk politikk, karakterisert ved begrepet "Høyrebølgen". Lokalpolitisk varierte det naturlig nok både om, når og i hvor høy grad, denne høyredreiningen i politikken slo inn.

Både i Bodø og Tromsø ble Arbeiderpartiets styringshegemoni brutt etter med kommunevalget i 1975. De borgerlige fikk også flertall ved fylkestingsvalget i Nordland, mens venstresiden holdt stand i Troms der Alfred Sagelvmo (DNA) ble valgt til fylkesordfører med én stemmes overvekt.⁶⁶³ I Tromsø kom Venstre i vippeposisjon. Partiet ønsket ikke noen høyrerepresentant i ordførerstolen, noe som medførte at Arne Nordgård (SP) ble byens første borgerlige ordfører etter kommunesammenslåingen i 1964. Venstres motsetningsforhold til Høyre ble ytterligere manifestert ved ordførervalget midt i

⁶⁶³ Troms fylkeskommune. Fylkestinget: Sak 2/75 Valg av fylkesordfører og varaordfører

bystyreperioden (1977), der partiet støttet Kjell Jacobsen (DNA), som da ble valgt til ordfører. Den borgerlige valgvingen medførte imidlertid skifte i komite- og nemnds sammensettingen i begge byene, blant annet i generalplanutvalgene. I Tromsø ble nyvalgte Bjørn Kaldhol (V) leder, mens Roar Nøstvik (H) overtok som leder i Bodø.⁶⁶⁴ Vi kan altså slå fast at de borgerlige kom i flertallsposisjon både i landsdelens mest folkerike fylke og byer, flere år før ”høyrebølgen” for fullt skyldte inn over resten av landet. Vi skal se nærmere på om dette regimeskiftet fikk noen betydning for revisjonsprosessen av generalplanene.

I likhet med lokal variasjon i de lokalpolitiske styrkeforhold varierte også arbeidet med revidering av generalplanene fra by til by, noe som også var tilfelle for mine case-byer. I Tromsø la man i utgangspunktet opp til en årlig revisjon av generalplanens handlingsprogram. Dette klarte man ikke å følge opp, men generalplanrevisjoner sto på bystyrets sakskart både i 1976, 1978 og 1979. Det siste tilfellet utløste en mer omfattende bearbeiding av den eksisterende planen. I Bodø nøyde man seg med en revisjon i form av en ”generalplanmelding” som ble lagt fram for bystyrebehandling i 1979. 1980-tallet innebar derfor for begge kommunenes vedkommende et brudd ved at generalplanarbeidet da peker framover mot nye overordnede plandokument i en ny plankontekst. Dette vil bli behandlet senere i avhandlingen. I det følgende er det revisjonen av generalplanene i Tromsø og Bodø som står i fokus.

10.2 Tromsøs revisjon av generalplan

Tromsøs generalplan ble vedtatt av bystyret i november 1974 (jf. kapittel 5). I det videre planarbeidet la kommunen opp til en årlig revisjon av planen, i form av en rullerende behandling av generalplanens handlingsmål.

Revisjonsarbeidet tok til i 1975, men alle politiske prosesser, ikke minst omfattende planprosesser, tar tid, og først i februar 1976 kom generalplanrevisjonen opp til behandling i bystyret. I følge finansrådmann Kåre Nordgårds saksframlegg skulle bystyret debattere sider ved kommunens langsiktige utvikling. Som eksempel trakk han fram aspekter som byens framtidige befolkningsvekst, strukturen i næringslivet, ressursforvaltningen og utbyggingsmønsteret; altså overordnede, helhetlige politiske perspektiver. Denne diskusjonen

⁶⁶⁴ Nøstvik overtok som ordfører i kommunen i 1977 da Gunhild Støver flyttet fra byen.

skulle så danne basis for endringene i handlingsprogrammet, der utbyggingsplanene i de forskjellige sektorene de nærmeste fire årene skulle beskrives nærmere.

Den overordnede diskusjonen kom til å dreie seg om vekstmålene for befolkningsutviklingen i kommunen. Dette hadde også vært et sentralt spørsmål i den politiske debatten fram mot vedtaket av generalplanen i eller fra? fra 1974. Da hadde SV stått i bresjen for å dempe vekstanslagene, en politikk som den daværende leder av generalplanutvalget, Knut Mortensen (DNA), karakteriserte som ”politisk lek”. Flertallet vedtok å sette vekstanslaget på 3.0 %. På vårparten i 1975 hevdet byplansjef Kai Bertheussen at befolkningsprognosen måtte nedjusteres ytterligere. Ved den påfølgende behandlingen i formannskapet og bystyret fulgte representanter for den kommende posisjonen opp: Venstrerepresentanten Johan Petter Barlindhaug foreslo å tillate vekst på maksimalt 2.0 % årlig i Tromsø kommune. Forslaget ble nedstemt både i formannskapet og ved behandlingen i bystyret, og i det endelig vedtak ble måltallet satt til på 2,5 % befolkningsvekst pr år.⁶⁶⁵

Bjørn Kaldhol (V), leder av generalplanutvalget 1976-1980, har i ettertid hevdet at debatten må forstås på bakgrunn av Tromsøs vekstmerter. Befolkningsveksten var så sterk at kommunen hadde problemer med å tilrettelegge og bygge ut infrastruktur og velferdstilbud for de nye Tromsø-væringene.⁶⁶⁶ Dette kan muligens være en del av forklaringen, men etter mitt syn avspeilte debatten først og fremst en tiltakende vekstkritikk og økt oppslutning om grønne verdier. I så måte kan Johan Petter Barlindhaugs påstand om at vekstdempende forslag mer må tolkes som retorikk heller enn et ønske fra Tromsøs politikere om å dempe veksten til byen, ha noe for seg.⁶⁶⁷ Både prognosene og debatten bygde på urealistiske forutsetninger. Vekstanslagene varierte fra 2,0 til 3,5 % årlig vekst, mens den faktiske prosentvise årlige veksten i perioden 1975-1980 ble på 1,3 %.⁶⁶⁸

Når det gjaldt de skriftlige målsettingene i handlingsplanen, innholdet forøvrig, var endringene minimale. Formuleringene skilte seg ikke vesentlig fra den vedtatte generalplanen

⁶⁶⁵ For Bertheussens synspunkt, se Nordlys, 13.6.1975. Tromsø bystyre K-sak 32/1976, *Generalplan 1975 for Tromsø kommune – årlig revisjon*, protokoll fra nevnte sak, samt jfr. Tromsø kommune generalplan 1975 (korrigert versjon i henhold til bystyrebehandling i sak 32/76), s. 3-8

⁶⁶⁶ Intervju med Bjørn Kaldhol, 13.6.06

⁶⁶⁷ Intervju med Johan Petter Barlindhaug, 31.5.06

⁶⁶⁸ Tjelmeland (1996 a): 245-246

fra 1974. Ved den endelige behandlingen i bystyret i mars 1976 var egentlig det vesentligste momentet at planperioden ble framskrevet til ut 1987.⁶⁶⁹

Ved rulleringen av generalplanens handlingsprogram i 1976 ble det klaget på at grunnlagsmaterialet fra de forskjellige etatene var for dårlig.⁶⁷⁰ I 1977 klarte ikke byplansjefen å fremme noen sak av nevnte grunn, og da bystyret igjen på seinhøsten i 1978 ble bedt om å ta stilling til et revidert handlingsprogram, meldte byplansjef Bertheussen at saksbehandlingen fortsatt var preget av mangelfullt grunnlagsmateriale. Behandlingen av revisjonen skulle imidlertid ta mer tid denne gangen.⁶⁷¹

Som sist avvek formuleringene til nytt handlingsprogram som helhet lite fra den opprinnelige generalplanen bystyret hadde vedtatt i 1974, men et nytt spørsmål ble aktualisert. Som et resultat av den økonomiske omstillingsperioden på 1970-tallet, var sysselsettingsproblemer etter hvert kommet i fokus. Etter en sammenhengende oppgangskonjunktur siden andre verdenskrig var massearbeidsledighet igjen blitt et problem i mange OECD-land. I Norge ble det også en tiltakende arbeidsløshet, men i svært beskjeden grad sammenlignet med andre vestlige i-land. Sysselsettingspolitikken fikk derfor på slutten av 1970-tallet generelt mer oppmerksomhet enn tidligere.⁶⁷²

Sporen til vektleggingen av sysselsetting for Tromsøs del peker i tillegg tilbake på distriktsrepresentantenes misnøye med generalplanarbeidet tidlig på 1970-tallet. Den manglende Tromsøs ytterdistrikter ble poengtert også ved generalplanrevisjonen i 1976. Dette resulterte i at bystyret ba om at en analyse av bosetting og næringsliv i de ytre deler av kommunen måtte inkluderes ved neste revisjon av planen.⁶⁷³

Da den reviderte generalplanen ble presentert bystyret seinhøsten 1978, var ikke situasjonen i ytterdistriktene behandlet eksplisitt. I stedet ble sysselsettingspolitikken i kommunen sett under ett, og det ble forslått tiltak som skulle styrke kommunens næringsliv som helhet. En kommunal tiltaksnemnd skulle etableres både for å styrke det eksisterende næringslivet og arbeide for å etablere nye arbeidsplasser i kommunen. Fra administrasjonens side var

⁶⁶⁹ Tromsø bystyre K-sak 21/1976, *Generalplan 1975 for Tromsø kommune – årlig revisjon* og Tromsø bystyre K-sak 32/1976, *Generalplan 1975 for Tromsø kommune – årlig revisjon*

⁶⁷⁰ Nordlys, 16.3.1976. *Økonomisk planlegging ute av styring i Tromsø*

⁶⁷¹ Tromsø bystyre K-sak 258/1978, *Generalplan 1976-87, del I og II. Handlingsprogram 1978-1981*

⁶⁷² Hodne og Grytten (2002): 258-259 og Furre (1993): 351

⁶⁷³ Jf. Tromsø bystyre K-sak 73/1984, *Generalplan for Tromsø 1984-1990*

ønsket å videreutvikle universitetet og universitetsklinikken (min anmerkning, sykehuset) nevnt. Distrikts-Tromsøs behov ble naturligvis forsøkt imøtekommet i forslaget. For å styrke og stimulere næringslivet i kommunens periferi burde det ansettes en egen tiltakskonsulent som spesielt skulle arbeide for økt sysselsetting i dette området. Videre skulle det arbeides for å stimulere industrisektoren til å etablere seg i ytterdistriktene. I sentrum derimot skulle næringsutviklingen begrenses ved å innføre en maksimal utbyggingsgrense av næringsarealer.⁶⁷⁴ Dette saksforholdet hadde en forhistorie og ble konkretisert parallelt med den politiske behandlingen av det nye handlingsprogrammet.

Kommunens planetat, med byplansjefen i spissen, hadde i lengre tid argumentert for å flytte eksisterende fiskeindustri vekk fra sentrum og ut i kommunens periferi.⁶⁷⁵ Forslaget møtte sterk motstand fra industriaktørene som på et møte i midten av oktober 1978 i sterke ordelag imøtegikk denne målsettingen om ”å presse” fiskeindustrien ut av sentrum.⁶⁷⁶

Interessemotsetningene mellom sentrum og periferi var altså betydelige. Samtidig var fiskerinæringen generelt preget av lite tilgang på råstoff. Dette hadde særlig betydning for distrikts-Tromsø som var mer avhengig av sysselsettingen tilknyttet denne sektoren, enn for resten av kommunen.

Forslaget til handlingsprogram tok altså opp forhold som de lokale aktørene kunne enes om, men forslaget avdekket også store motsetninger. Den generelle intensjonen om økt satsing på kommunens ytterdistrikter, og samtidig legge tilrette for og utvikle ny aktivitet i kommunen som helhet, var politikerne enige om. Å innføre etableringsbegrensninger for industrien som i neste omgang konkret kunne medføre at eksisterende industri måtte flytte ut av byen, møtte derimot på politisk motstand. Her imøtekom politikerne næringslivsinteressene.

Fiskeriindustrien skulle fortsatt kunne drive sin virksomhet der den allerede var lokalisert.

For ytterligere å kunne vurdere behovene for befolkningen i Tromsøs ytterdistrikter, vedtok politikerne å nedsette et utvalg til å arbeide videre med utfordringene i kommunens ytterdistrikter. I februar 1979 ble bystyret forelagt to delplaner; ”Handlingsprogram for ytre område” og ”Utvillingsretninger for ytre område. Fiskeindustrien i Tromsø”, som

⁶⁷⁴ Tromsø bystyre K-sak 258/1978, *Generalplan 1976-87, del I og II. Handlingsprogram 1978-1981*

⁶⁷⁵ Nordlys, 14.9.1977

⁶⁷⁶ Uttalelse fra møte 17.10.78 fra fiskeriindustrien i sentrum (eiere og tillitsmenn) – Kræmer, Helge Richardsen, Tromsøfisk A/S, Tromsø Fiskeri og kjølelager samt Nordøya fiskeindustri a/s, i henhold til Tromsø bystyre K-sak 4/1979 *Utvillingsretninger for ytre område fiskeindustrien i Tromsø*

problematiserte disse forholdene. Delplanene ble ikke realitetsbehandlet før i juni 1979 og da i en samlet behandling i forbindelse med en ny revisjon av generalplanen. For ytterområdene resulterte ikke utredningsarbeidet i noen ny politikk på. I stedet ble bystyrebehandlingen en stadfestelse av den politikken som administrasjonen opprinnelig hadde lagt opp til: ansettelse av en tiltakskonsulent som skulle arbeide for å løse problemene med sysselsettingsnedgang innenfor fiskeriene.⁶⁷⁷

I forlengelsen av diskusjonen om sysselsetting i ytterdistriktene gjorde imidlertid politikerne et målrettet vedtak som pekte i en ny retning når det gjaldt planlegging. Etter forslag fra Tormod Seljevold (H) (som for øvrig var utvalgsleder i ”fiskerinæringsutvalget”), fattet Tromsø bystyre eksplisitt vedtak om at kommunen skulle arbeide for skaffe flere nyetableringer innenfor forsknings- og utdanningsmiljøer for fiskeri. Dette ble karakterisert som en landsdelsoppgave og kan, etter mitt syn, ses på som en formell startstrek i det strategiske arbeidet fra Tromsøs side for å utvikle og styrke det fiskerifaglige kompetansemiljøet i Tromsø.⁶⁷⁸

Vedtaket i 1979 markerte oppstarten på å gi den kommunale planleggingen i Tromsø en mer strategisk dimensjon. Et politikkvedtak som skulle vise seg å bære frukter, der den viktigste milepælen i forhold til dette eksplisitte vedtaket ble nådd ved omorganiseringen av Norges Fiskerihøgskole i 1988, noe som resulterte i at den som helhet ble inkorporert i Universitetet i Tromsø. Det politiske arbeidet for flyttingen av Norsk polarinstitutt må også ses i lys av bystyrets strategiske vedtak.

Revisjonsprosessen i Tromsø på slutten av 1970-tallet innebar altså et utvidet og tydeligere prioritering av kommunens sysselsettings- og næringspolitikk. Videre peker også andre tendenser til endring seg ut i gjennomgangen av generalplanprosessen i Tromsø.

Tidligere i avhandlingen har jeg vist hvordan økt miljøfokus var et viktig aspekt innenfor i den langsiktige planleggingen (del II), og også ved realiseringen av planene (jf. kapittel 7). I den forbindelse har jeg argumentert for at kravet om egne delplaner for Tromsøs ytterdistrikter ikke bare kan tolkes som et resultat av dyktige distriktsrepresentanters politiske

⁶⁷⁷ Tromsø bystyre K-sak 3/1979 *Handlingsprogram for ytre område*

⁶⁷⁸ Protokoll fra Tromsø bystyre K-sak 2, 3 og 4/1979 hhv. *Generalplan 1976-87, del I og II. Handlingsprogram 1978-1981, Handlingsprogram for ytre område, samt Utvillingsretninger for ytre område fiskeindustrien i Tromsø*, som ble behandlet under ett.

arbeid, men også må forstås som en integrert del i et sterkere fokus på distriktsinteressene generelt, både på nasjonalt og lokalt nivå. I konflikten mellom sentrum og periferi skulle distriktene forsvares, mens veksten i sentrum skulle dempes. Denne forklaringsrammen kunne også benyttes for en av landets desidert største kommuner i utstrekning, Tromsø kommune.

I Tromsø endret fokuset på miljøaspektet i planleggingen seg jo nærmere 1980-tallet kom. Mens den første generalplanrevisjonen (1975/1976) i sysselsettingssammenheng var preget av vekstdempende formuleringer for sentrum, og fokus på stimulering av ytterdistriktene endret holdningene seg ved andre gangs revisjon i 1978/1979. I stedet for en målrettet planlegging for å bedre situasjonen i kommunens periferi formulerte politikerne nå en politikk som skulle stimulere byens utvikling sett under ett. Forslag om å prioritere periferien ved hjelp av etableringsbestemmelser for den lokale fiskeindustrien, endte i nye politiske målsettinger om å utvikle byen til et nasjonalt kraftsenter i fiskeriforskningsammenheng. Samtidig ble all retorikk og målsettinger om å dempe byveksten for å stimulere omlandet forlatt. Da utkastet til fylkesplan for Troms kom til behandling i bystyret i november 1979, hevdet rådmann Kåre Nordgård at fylkesplanen opererte med synspunkter om at befolkningsveksten i Tromsø og Harstad skjedde på bekostning av de øvrige kommunene i fylket. Videre inneholdt planen et standpunkt om at dette både måtte og kunne endres ”ut fra politisk vedtak”. I følge Nordgård var dette helt urealistisk formuleringer som medførte konklusjoner og målsettinger i fylkesplanen som ikke var basert på realiteter. Fylkeskommunen burde i stedet tatt stilling til hvordan nye arbeidsplasser kunne opprettes i fylkets distrikter, uttalte han, uten at det framkom innsigelser fra bystyrets politikere.⁶⁷⁹

10.3 Utparsellering av enkelttomter – et planteoretisk spørsmål med særlig aktualitet i Tromsø

Et annet spørsmål som ble særlig aktualisert ved praktiseringen og revisjonen av generalplanen i Tromsø, var hvordan kommunen skulle forholde seg til forslag om å fradele enkelttomter til boligbygging i områder som ikke var regulert til dette formålet.

Problemstillingen var ikke unik for Tromsø. Saken hadde vært drøftet planleggerne og politikerne siden generalplanlegging ble formalisert med den nye bygningsloven.

⁶⁷⁹ Tromsø bystyre K-sak 263/1979, *Referatsak: Fylkesplanen 1980-83 - utkast*

I 1970 var fortsatt all bosetting i hver fjerde norske kommune ”spredt bosetting”.

Planleggerne så dette som et problem. Boligbygging utenfor egne boligfelt ble oppfattet som uheldig både av jordvern hensyn og i forhold til en rekke mer praktiske spørsmål som avkjørsler til hovedveger (ofte riks-/fylkesveier), løsninger for vann og avløp samt avstand til skole og velferdstiltak.⁶⁸⁰ Målsettingen var å få spredt og tilfeldig boligbygging under kontroll gjennom strenge planbestemmelser. Botemiddelet var å tilrettelegge for boligbygging i egne, mindre boligfelt også utenfor de urbaniserte områdene. Prinsippet om en streng sonering mellom funksjonsformålene i planleggingen lå til grunn for denne ideologien.

En undersøkelse fra 1976, som omfattet 21 kommuner med godkjente generalplaner, viste at ideen om en klar sonering ble trukket fram i de fleste generalplanene, men viljen til å følge opp i planvedtak gjennom praktisk håndhevelse av bestemmelsene, var svakere.⁶⁸¹ Graden av både planlegging, og det å gi tillatelse til spredt boligbygging, varierte fra kommune til kommune. De 21 undersøkelseskommunene var av forskjellig størrelse og kategori, og noen entydig planleggings- og gjennomføringspraksis kunne ikke fastslås på bakgrunn av analysen. Av de seks nordnorske kommunene pekte for eksempel Harstad og Kåfjord seg ut ved at generalplanene i noen grad tillot spredt boligbygging, mens Sør-Varanger og Nordkapp la opp til en liberal praksis i fradelingssaker.⁶⁸²

For de som direkte ble berørt, ble de strenge planbestemmelsene oppfattet som svært urimelige. Ofte var det snakk om bygging av boliger på landbrukseiendommer der bygdefolk rett å slett ønsket å bygge på familiejord; i praksis ved å sette opp egne eneboliger på innmarka i nærheten av gårdsbrukets opprinnelige våningshus. Dette var ønskelig i motsetning til å etablere seg i lag med fremmede i et moderne boligfelt som gjerne var plassert på et utmarksområde i utkanten av den egentlige bygda.⁶⁸³ Avslag på fradeling ble sett på som en utidig innblanding i den private eiendomsretten.

Praksis var altså som vi har sett forskjellig i de undersøkte kommunene. I Bodø utviklet ikke dette seg til å bli noe stort problem verken i de tre bygdene der det var lagt opp til senterutvikling med egne boligfelt (Kjerringøy, Skaug og Saltstraumen) eller i enkeltsaker.

⁶⁸⁰ Kommunens behandling av spredt boligbygging: forslag til prosedyre/saksbehandling: foredrag på NIF-kurs ”Bosetting på landsbygda - tett eller spredt?” NTH 5.-7. januar 1977 / foreleser: Røyne Kyllingstad, s.4

⁶⁸¹ Arge og Askim (1976): III i sammendrag

⁶⁸² Arge og Askim (1976): 28-29

⁶⁸³ Jf. Aaseth (1979)

Kart 10-1 Bodø – bygdeutviklingscentre



Det synes som om både politikere og planleggerne hadde en pragmatisk tilnærning til saksfeltet. I Nord-Norge ble spørsmålet særlig problematisert og aktualisert i Tromsø. Her var oppgaven ikke bare å håndheve forbudet mot spredt bygging i de perifere bygdesamfunnene, men også i de mer bynære områdene som foreløpig var definert som landbruks- og friluftsområder, men som i framtiden kunne bli nye bydeler: Det arealet som Tromsøs byplansjef Kai Bertheussen definerte som "mellomområdet". Alt ved første revisjon av generalplanen i 1975/1976 ble saken aktualisert. Etter hvert utviklet den seg i form av en tiltakende konflikt mellom byplansjefen og byens øverste politiske myndighet, bystyret. Med tanke på framtidig omregulering av "mellomområdet" for bolig- og næringsutbygging la byplanetaten opp til en streng reguleringspolitikk, mens bystyret var mer liberale ved generelt

å åpne opp for fradeling av enkelttomter til boliger i mer grisgrendte strøk.⁶⁸⁴ Sett fra bystyrets side drev byplansjefen med omkamp og obstruksjon istedenfor å rette seg etter bystyrets intensjoner og vedtak. Ved den endelige behandlingen av generalplanrevisjonen i juni 1979 ble deler av dette problemkomplekset drøftet i en egen utredning: *Vurdering av mellomområdenes plass i bolig- og ervervsstrukturen*. Konklusjonen ble at bystyret vedtok å åpne for utbygging i mellomområdene, men dette måtte ikke skje uten etter vedtatt reguleringsplan. Tilfeldig utparsellering ved fradeling av enkelttomter måtte altså ikke forekomme.⁶⁸⁵

Uenigheten i Tromsø har blitt tolket på flere måter. For det første har den blitt forklart som en konflikt mellom en prinsippfast planekspertise ledet av en steil byplansjef, i motsetning til mer pragmatisk politikere. Planleggerne i Tromsø var på kollisjonskurs med politikerne i vesentlige planprioriteringer, har det i etterkant blitt hevdet fra politikerhold. Så lenge byråkratiet gikk inn for tillatelse i byggesaker var alt greit, og man kunne forholde seg rolige. Sa planetaten nei, var det derimot politikernes oppgave å være observante ved å reagere.⁶⁸⁶ Hallvard Tjelmeland har med basis i uttalelser fra tidligere ordfører Helge Jacobsen (Ap) hevdet at den viktigste lokale faktoren bak de borgerliges valgseier i 1979 nettopp var spørsmålet om regulering i spredtbygde strøk. Tjelmeland setter dette inn i en større sammenheng med høyrebølgens frammarsj og mindre tro på overordnet styring og planlegging.⁶⁸⁷

Den måten fagetaten la opp generalplanrevisjonene i Tromsø, ble kritisert av lokalpolitikerne. Alt ved planrevisjonen i 1975/1976 framkom kritikk fra formannskapet som mente planbehandlingen var lagt for detaljert opp. Formannskapet gjorde vedtak om at revisjon av generalplanen kun skulle foretas en gang i midten av hver bystyreperiode, og da kun dersom det ble sett som nødvendig. Ved eventuell behandling skulle planperioden prolongeres med fire år.⁶⁸⁸ Den årlige rulleringen planetaten hadde lagt opp til, framstod som unødvendig. Ved revisjonen i 1979 kom den samme kritikken på ny. Bystyret poengterte ønsket om ytterligere

⁶⁸⁴ Tromsø bystyre K-sak 21/1976, *Forslag til endring av generalplanvedtekt for Tromsø kommune* og K-sak 24/78, *Forslag til endring av generalplanvedtekt for Tromsø kommune. 2.gangs behandling*

⁶⁸⁵ *Vurdering av Tromsø bystyre K-sak 121/1979, Mellomområdenes plass i bolig- og ervervsstrukturen*

⁶⁸⁶ Intervju med Bjørn Kaldhol 13.06.06 samt intervju Knut A. Mortensen 06.12.01

⁶⁸⁷ Tjelmeland (1996 a): 249

⁶⁸⁸ Jf. Tromsø bystyre K-sak 32/1976, *Generalplan 1975 for Tromsø kommune – årlig revisjon*, henvisning til møte i Formannskapet 1.mars 1976.

forenkling av generalplanarbeidet og hevdet samtidig at planprosessen måtte knyttes nærmere opp til et overordnet politisk styringsorgan i kommunen. I stedet for generalplanutvalget burde formannskapet være fagorgan for det overordnede planarbeidet slik at politiske, økonomiske og planmessige sider ved generalplanarbeidet kunne forenkles og ses i sammenheng. Bystyret vedtok derfor å permittere generalplanutvalget og innsette formannskapet som nytt generalplanutvalg.⁶⁸⁹ Etter min mening gir ikke dette uttrykk for lavere planambisjoner. I stedet er det uttrykk for et ønske om en forenklet og samordnet planlegging der ønsket var å skyve det politiske ansvaret for planprosessen opp på høyeste politiske nivå i kommunen. En slik tolkning passer inn i forhold til de samtidige rasjonaliserings- og moderniseringstiltakene som foregikk i byene, noe jeg blant annet belyser avslutningsvis i dette kapitlet i forbindelse med innføringen av hovedutvalgsmodellen i det kommunale styringssystemet i Tromsø og Bodø.

Konflikten om utparsellering av enkelttomter i Tromsø må altså forstås på bakgrunn av lokale forhold, der først og fremst de lokale aktørenes motiv og handlingsmåter må trekkes fram. Høyres ordfører kandidat ved valget i 1979, Erlend Rian, hadde som redaktør av avisa ”Tromsø”, ”tordna” mot byplansjefens detaljregulering i landlige strøk i kommunen.⁶⁹⁰ Saken var opportun å bruke i den lokale politiske maktkampen for å synliggjøre rigid planstyring i Tromsø; en byråkratisk maktbruk som ville bli endret ved en høyredreining av makten i Tromsø. Realitetene i saken var imidlertid avgjort før Rian inntok ordførerstolen på nyåret 1980. Alt i februar 1979 vedtok bystyret å åpne for utbygging i mellomområdene, men dette måtte i samsvar med vedtatt reguleringsplan. Dette var en form for kompromiss mellom de som sto for ytterpunktene i saken: utparsellering ved fradeling av enkelttomter måtte ikke forekomme, men det skulle dog være mulig å bygge i ”mellomområdet” – men ikke uten at det forelå en helhetlig utbyggingsplan.⁶⁹¹

Konflikten om fradeling av enkelttomter i Tromsø må altså forstås lokalt, som høyresidens ledere kunne spille på i debatten med venstresidens politikere. Saken kunne trekkes fram som en symbolsak i den lokale valgkampen, som et eksempel på unødvendig offentlig detaljstyring og kontroll av ”den lille mann” og hans råderett over fast eiendom. Erfaringene med byplansjefens forsøk på å overprøve bystyrets holdning underbygget den lokale

⁶⁸⁹ Tromsø bystyre K-sak 119/1979, *Generalplan 1976-87, del I og II. Handlingsprogram 1978-1981*

⁶⁹⁰ Tjelmeland (1996 a): 249

⁶⁹¹ Tromsø bystyre K-sak 121/1979, *vurdering av mellomområdenes plass i bolig- og ervervsstrukturen*

argumentasjonen, men konflikten kan ikke trekkes for langt som eksempel på en endret holdning til overordnet og langsiktig planlegging generelt i kommunesektoren. Den ovennevnte NIBR-rapporten viser at problemet verken i planlegging eller håndhevelse ble oppfattet som betydelig for de seks omtalte nordnorske kommunene. En sammenligning med Bodø, der også de borgerlige partiene fikk politisk flertall i bystyret, ved valget høsten 1975, viser et så høyt konfliktnivå som i Tromsø når det gjaldt fradeling av boligtomter på bygda.⁶⁹²

10.4 Generalplanrevisjon i Bodø

Selv om generalplanen de facto tok til å virke med bystyrets vedtak sommeren 1974, var planen formelt ikke godkjent før Miljøverndepartementet stadfestet planen i mars 1977.⁶⁹³ Da var det kun to år før planen på nytt kom til behandling i bystyret. Planleggingshorisonten for Bodøs generalplan var 1.1.1985, men alt i mai 1979 ble bystyret forelagt det første forslaget til revisjon av generalplanen. Revisjonen, presentert som en ”generalplanmelding”, ble beskrevet som en begrenset bearbeiding av den eksisterende planen basert på utviklingen som hadde funnet sted siden generalplanen ble vedtatt fem år tidligere. Meldingen forutsatte en utvidelse av den egentlige planperioden (prolongering) med to-tre år.⁶⁹⁴

Imidlertid var en av hovedforutsetningene for generalplanen blitt endret siden planen ble vedtatt i 1974. Befolkningsveksten var lavere enn det anslaget som var lagt til grunn i planen, og de framtidige prognosene måtte endres i samsvar med dette. Boligbehovet kunne nå dekkes innenfor det eksisterende byområdet, og det ikke nødvendig med en utvidelse østover. Verken Støver-, Valle- eller Kvalvågmarka (Jf. *Kart 7-4 Bodø – bydeler*) måtte tas i bruk, og båndbyen ble dermed ikke utvidet innover Saltfjorden.⁶⁹⁵ I ettertid skulle det vise seg at endringene kom til å stemme med den reelle utviklingen.⁶⁹⁶

Meldingen munnet ut i 30 forskjellige konkrete forslag som generalplanutvalget ba bystyret slutte seg til. De viktigste punktene i forslagene kan oppsummeres på følgende måte:

⁶⁹² I følge generalplanmeldingen i 1979 ble fradeling av enkelttomter ikke oppfattet som noe stort problem, men kommunen skulle i slike tilfeller oppfordre til spredt boligbygging i grupper for å unngå konflikt med landbruksinteressene i bygdene i kommunens utkanter.

⁶⁹³ Generalplanvedtektene ble ikke vedtatt før i mai 1976, mens Miljøverndepartementets stadfesting av generalplanen forelå i mars 1977.

⁶⁹⁴ Nye befolkningsprognoser føres fram til 31.12.1986 som sammenfaller med opplysningen i teksten om at meldingen skal gjelde for 8 år framover.

⁶⁹⁵ Bodø bystyre: K-sak 90/1979 *Generalplanmelding. Mai 1979*

⁶⁹⁶ Prognosen la opp til et befolkningstall på 34 700 ved årsskiftet 1986/1987, mens folketallet da faktisk var noe høyere, 34964 personer.

Prinsippet om desentralisert konsentrasjon, det vil si vekst i sentra for å demme opp for fraflyttingen fra Nord-Norge, var fortsatt den ideologisk basisen som begrunnet Bodøs framtidige vekst. Det ble imidlertid slått fast at Bodø ikke hadde maktet å hindre en betydelig utflytting fra fylket til tross for en positiv sysselsettingsutvikling kommunen. Spesielt ble det pekt på at Bodø hadde hatt nettoutflytting de siste årene. Årsakene var ikke analysert, men i meldingen ble det pekt at utviklingen av ”avansert industri, samt offentlig og privat tjenesteyting i Bodø,” ville være et viktig middel for å snu utviklingen i byen og fylket.⁶⁹⁷

Generalplanmeldingen konsentrerte seg imidlertid mest om interne forhold i kommunen. Generalplanutvalget mente resultatet av byutviklingen på 1970-tallet var uheldig. Ti år tidligere hadde hoveddelen av byens befolkning vært konsentrert omkring forretningssentrene i bydelene i sentrum og Rønsvika. Nå skjedde det en gradvis forskyvning av befolkningen østover samtidig som det vesentligste av arbeidsplassene og servicetilbudet fortsatt hadde tilhold i det gamle sentrum. Situasjonen skapte en sterk ubalanse mellom befolknings-, arbeidsplass- og servicefordeling i kommunen, etter generalplanutvalgets mening. Særlig problematisk var det at utbyggingsmønsteret innebar store forflytninger mellom arbeidsplasser, skoler og boligområder.⁶⁹⁸

Botemiddelet var todelt: På den ene siden måtte Mørkved og Tverlandet utvikles til selvstendige bysentra ved blant annet utflytting av offentlige kontorer, men dette måtte ikke være utpregede publikumsinstitusjoner. De skulle fortsatt ligge i hovedsenteret. Med dette ble nedfelte målsetninger i generalplanen videreført. De nye bydelene skulle preges av aktivitet og nærhet til både arbeidsplasser og servicetilbud i tråd med det tradisjonelle naboskapsprinsippet innenfor planleggingen. Samtidig måtte boligbyggingen i sentrum styrkes ved fortetting og utbygging av ledige arealer. Videre måtte bruksendringer av boliger til kommersielle formål forbys for å beholde boligantallet i sentrumskjernen. Dette peker i retning av en ny politikk der nærhet til, og utvikling av, byenes sentrum etter hvert erstattet mer antiurbane holdninger.⁶⁹⁹

⁶⁹⁷ Bodø bystyre: K-sak 90/1979 *Generalplanmelding. Mai 1979 – fra utkastet til melding, s. 13*

⁶⁹⁸ Bodø bygningsråd 31.5.1979 – sak 707 B/79 *Bodø kommune – generalplanmelding, s 5 og 6*

⁶⁹⁹ Bodø bygningsråd 31.5.1979 – sak 707 B/79 *Bodø kommune - generalplanmelding s 5 og 6*

Ved den politiske behandlingen i bygningsrådet og bystyret fremmet Tor Lundbakk (H) forslag om å vurdere nye utbyggingsområder som i den eksisterende generalplanen var satt av til friluftsområder og landbruksområder. For friluftsområdenes del gjaldt det avgrensede sentrumsnære områder (i Rønvika og Skivika) som ville flytte den eksisterende markagrensen, mens det dessuten gjaldt innmarksområder i området Mørkved/Bertnes syd for Riksvei 80. Den politiske holdningen til forslaget viste at byen hadde fått et borgerlig flertall.

Arbeiderpartiet ønsket å prioritere boligkooperasjonen ved regulering og tildeling av nye utbyggingsområder. Bystyrets borgerlige flertall valgte ikke å imøtekomme den lokale boligkooperasjonen i så måte. Forslaget om å vurdere utbyggingsområder i tidligere regulerte friluftsområder ble derimot vedtatt. Det å benytte produktive innmarksområder til boligområder, som i bygningsrådet hadde blitt vedtatt med knapt flertall (fire mot tre), ble imidlertid nedstemt i bystyrebehandlingen: Fortsatt sto jordvernet sterkt i Bodø.⁷⁰⁰

10.5 Innføring av ny politisk og administrativ styringsmodell i byene

Samtidig som generalplanrevisjonene pågikk startet prosessen med å innføre ny politisk og administrativ styringsmodell opp i kommune. I forrige kapittel viste jeg hvordan dette rasjonaliseringsarbeidet var initiert både fra statens side (Hovedkomiteen for reformer i lokalforvaltningen) og gjennom kommunenes egen samarbeidsorganisasjon (Kommunenes sentralforbund) og endte opp i forslag om kommunal organisering etter hovedutvalgsmodellen. Byer er forskjellige, og også i arbeidet med å innføre det nye styringssystemet spilte lokale forutsetninger og premisser inn. I Bodø kom hovedutvalgsmodellen på plass fire år før Tromsø tok den i bruk.

10.5.1 Innføring av hovedutvalgsmodellen i Bodø

I følge Bodøs tidligere rådmann Gisle Johnson startet omorganiseringen av det politiske systemet i Bodø med samordningen av to mindre arbeidsoppgaver i kommunen. Spørsmålet var hvordan idrettsvesenet og bygartnerens virksomhet skulle organiseres og styres. Idrettsvesenet hadde vært underlagt ungdoms- og idrettsutvalget, mens bygartnerens etat som opprinnelig kun hadde hatt ansvaret for byens parker, også hadde fått ansvaret for skjøtselen av kommunens friluftsområder og driften av gressbanene innenfor idrettsanleggene. I henhold

⁷⁰⁰ Bodø bygningsråd 31.5.1979 – sak 707 B/79 *Bodø kommune – generalplanmelding*, samt Bodø bystyre 28.6.1979: K-sak 90/79 *Generalplanmelding. Mai 1979*.

til den nye kulturpolitikken på 1970-tallet falt mye av begge virkefelt derfor inn under det nye kulturbegrepet.⁷⁰¹

Bodø kommunens ledelse kjente til forsøk med ny kommunal organisasjonsstruktur som var iverksatt i flere kommuner. Ganske raskt i løpet av prosessen vokste den opprinnelige saken om idretts- og garnersektorens etatsplassering til en fullstendig gjennomgang av kommunens politiske og administrative organisering. Etter vedtak i formannskapet ble det opprettet en egen organisasjonskomité, som i samarbeid med konsulentfirmaet Asplan, innstilte på en organisering etter hovedutvalgsmodellen fra starten på ny valgperiode 1.1.1980. Saken ble behandlet i løpet av 1978/1979 uten noen form for prinsipiell motstand annet enn at både opposisjonen og en del ansatte syntes prosessen hadde gått for raskt.⁷⁰²

Spørsmålet om organisering av kommunens planleggingsvirksomhet fikk en sentral plass i arbeidet med å fremme en ny organisasjonsplan. I stedet for et bystyreoppnevnt generalplanutvalg, som i første omgang presenterte sine innstillinger for bygningsrådet, skulle det overordnede planleggingsansvaret legges til formannskapet, het det da innstillingen ble lagt fram. Dette innebar at byplansjefen, som i det daglige hadde ansvaret for byens detaljerte arealregulering, ble fratatt sekretæransvaret for den samordnende og overordnede kommuneplanleggingen. Oppgaven burde overføres til rådmannen som fra før hadde ansvaret for den økonomiske (langtids)planleggingen og boligplanleggingen. Byplansjefen fant dette helt naturlig og i overensstemmelse med sentrale og faglige politiske signaler i samtiden.

Iforslaget til ny organisering framgår det dessuten hvor viktig planlegging ble sett på i den kommunale hverdagen i Bodø. Langt ut i arbeidet med organisasjonsplanen benevnes rådmannens nærmeste medarbeidere som "Rådmannens planstab". Først i den avsluttende fasen skiftet benevnelsen til det mer nøytrale "Rådmannens stab", noe som indikerer at rådmannen og han stab naturligvis også hadde ansvaret for kommunens driftsoppgaver, og ikke kun drev med planlegging.⁷⁰³

⁷⁰¹ Jf. samtale med Gisle Johnson 26.april 2007. Om den nye kulturpolitikken på 1970-tallet se St.meld. nr.8 (1973-74) *Om organisering og finansiering av kulturarbeid*, samt Karlsen (1998).

⁷⁰² Bodø bystyre K-sak 15/79 *Bodø kommune. Ny organisasjonsordning*.

⁷⁰³ Bodø bystyre K-sak 15/79 *Bodø kommune. Ny organisasjonsordning*

For den politiske virksomheten betydde endringene en forenkling av systemet ved nedleggelse av nemnder og samordning av beslektede virksomhetsområder i felles hovedutvalg. Det daglige ansvaret for den overordnede planleggingen i kommunen ble skjøvet oppover i det kommunale styringshierarkiet. Fra nyåret 1980 hadde formannskapet overtatt ansvaret for byens generalplanlegging, samt at rådmannen direkte hadde fått tillagt det formelle og reelle ansvaret for saksbehandlingen i generalplansaker.

10.5.2 Innføring av hovedutvalgsmodellen i Tromsø

Vedtaket i 1979 om nedlegging av generalplanutvalget i Tromsø og overføringen av planmyndigheten til formannskapet kan i ikke kobles direkte til arbeidet med rasjonalisering av nemndstrukturen i kommunen. Det må i utgangspunktet behandles som en enkeltsak. Som vist i ovenfor, argumenterte byens politikere for en mindre detaljert planprosess der målsettingen var å samordne generalplanleggingen med annen langsiktig planlegging i kommunen. Særlig framhevet var viktigheten av å samordne generalplanleggingen og den økonomiske planleggingen som formannskapet og bystyret hadde ansvaret for. Som en underliggende faktor lå en konflikt mellom planmiljøet og flere av bystyrets politikere som var synlig alt fra den første revisjonen av generalplanen i 1975/1976.⁷⁰⁴ Kritikken ble ytterligere forsterket de neste par årene da både formannskapet og bystyret kom med tverrpolitisk kritikk av byplansjefen for ikke å følge opp vedtak i forskjellige reguleringssaker. Dette gjaldt blant annet i spørsmål om valg av veitrasé, vernestatus/riving av bygninger, og plassering av bussterminal i sentrum samt uenigheten om boligbygging i ”mellomområdet” og i regulerte landbruksområder.⁷⁰⁵ Konflikten tilspisset seg ytterligere ved at byplansjefen svarte sine øverste politiske overordnede; medlemmene i formannskapet og bystyret, ved å fremme sakene på nytt i særlovnemndene. Via avisa Nordlys hevdet byplansjef Bertheussen at hans lojalitet i striden om riving av den gamle lærerskolen lå hos bygningsrådet som var det organ som etter bygningslovens skulle bestemme om noe skulle rives eller ei – det hadde verken bystyre eller formannskap noe med.⁷⁰⁶ En lignende obstruksjon ble, som jeg tidligere har vist, forsøkt benyttet i forbindelse med oppfølging av bystyrets vedtak om å åpne opp for begrenset boligbygging i ”mellomområdet”.

⁷⁰⁴ Nordlys, 18.mars 1976

⁷⁰⁵ Nordlys, 2.juli 1976, Nordlys, 9.februar 1977, Nordlys, 26.mai 1976 og Nordlys 15.september 1977

⁷⁰⁶ Nordlys, 10.september 1977.

Byplansjefens henvisning til særlovgivningen (bygningsloven) medførte ekstra behandlingsrunder og unødige utsettelse med iverksetting av politiske vedtak.⁷⁰⁷

Behandlingen av de ovennevnte sakene belyser ikke bare konflikten mellom byplansjefen og kommunens øverste politiske ledelse. Den er også en tydelig illustrasjon på hvor uoversiktlig den politiske og administrative organiseringen i kommunene var før innføringen av hovedutvalgsmodellen. Først i forbindelse med ikrafttreddelsen av den nye kommuneloven i 1993, ble kommunens administrasjonssjef (rådmannen) gitt instruksjonsmyndighet og status som formelt overordnet alle etatsjefene som kommunene skulle ha etter særlovgivningen. Det betydde at rådmannen (alene) også bestemte hvilken innstilling kommunens administrasjon skulle ha i alle saker. Formelt sett var det derfor ikke noe i veien for at byplansjef Bertheussen mente bygningsrådet kunne overprøve bystyrets vedtak i saker som angikk bygningsloven, men samtidig var det en tilsløring av de politiske realitetene: Bystyret var kommunens politiske ledelse, det valgte alle kommunale nemnder og underutvalg, og et normalt ”politisk gangsyn” tilsa at kommunens mest sentrale tjenestemenn lojalt fulgte opp bystyrets vedtak.

Den hierarkiske strukturen i hovedutvalgsmodellen, ved at bystyre og formannskap er overordnet hovedutvalgene (som også skulle fungere som særlovutvalg), klargjorde imidlertid styringslinjene både politisk og administrativt fordi administrasjonsordningen ble tilpasset den politiske organiseringen. Gjennomgående saksbehandling med formannskap/bystyre som sisteinstans var en av målsettingene ved innføringen av hovedutvalgsmodellen. Etter politisk behandling og påfølgende vedtak skulle kommunens saksbehandlere følge opp og iverksette beslutningene.

Rasjonaliseringen av planleggingen i Tromsø ved nedleggelsen av generalplanutvalget og overføringen av ansvaret til formannskapet i 1979 må ses på som en enkeltsak i forhold til omorganiseringen av det kommunale styringssystemet som helhet. Vedtaket må betraktes som et tegn i tiden. Samme året oppnevnte byens politikere et organisasjonsutvalg, bestående av sentrale kommunepolitikere som blant annet Willy Haugli (H), Johan Petter Barlindhaug (V), Erlend Rian (H) og Helge Jacobsen (Ap) for å vurdere ny nemndstruktur i kommunen. Året etter la utvalget fram en skisse med hovedprinsipper for en ny styring etter

⁷⁰⁷ Tromsø bystyre, K-sak 49/77 *Forslag til endring av generalplanvedtekt for Tromsø kommune* og K-sak 24/78 *Forslag til endring av generalplanvedtekt for Tromsø kommune 2. gangs behandling*.

hovedutvalgsmodellen. Bystyret sluttet seg til forslagene, og i mai 1983 vedtok bystyret å innføre den nye modellen med virkning fra neste valgperiode; 1.1.1984.

I begrunnelsen ble det vist til byens folkevekst, utvidelsen av kommunens arbeidsområder og vekst i økonomien, samt mangelfull samordning i løsningen av kommunens oppgaver. Den gamle modellen var fragmentert, og ansvaret for iverksetting var fordelt på flere rådmenn og etater. Dette medførte uheldig detaljstyring. Løsningen var å etablere en linjeorganisasjon politisk og administrativt med delegering av alle saker som ikke kunne kategoriseres som overordnede plan- og økonomisaker fra bystyret til formannskap og hovedutvalg.⁷⁰⁸

Selvs om hovedutvalgene og hovedprinsippene for den nye styringsmodellen var klare fra årsskiftet 1983/1984, var ikke arbeidsoppgavene og arbeidsprosessene for hovedutvalgene og administrasjonen presisert. I første bystyremøte på nyåret 1984 måtte derfor funksjonstiden til de gamle utvalgene og nemndene forlenges "inntil videre".⁷⁰⁹ Først i februar samme år ble arbeidsfordelingen definert. Politikerne var ikke tilfreds med administrasjonens forslag til hvordan planarbeidet skulle organiseres. Administrasjonen analyse var mangelfull, hevdet de. Den manglet forståelse av forholdet mellom plan- og økonomisaker og kunne derfor ikke legges til grunn for drøfting av dette ansvarsforholdet. Det overordnede ansvaret for planleggingen skulle ligge i planseksjonen hos rådmannen, mente politikerne. Rådmannen og hans stab skulle ha en koordinerende funksjon vis a vis avdelingene ved å gi rammer og retningslinjer, for deretter å samordne målsettingene, langsiktige retningslinjer og tverrsektorielle handlingsprogram. Det grunnleggende plan- og analysearbeidet var derimot primært avdelingenes oppgave. Boligbyggingsprogrammet som fram til nå hadde blitt behandlet som egen sak, skulle inngå i det tverrsektorielle handlingsprogrammet for kommunen. Oppsummert var det altså avdelingens oppgaver å lage egne sektorplaner ut fra rammer og målsettinger gitt av rådmannen.⁷¹⁰

10.6 Ny styringsmodell og langsiktig planlegging

Gjennomgangen av hvordan hovedutvalgsmodellen ble innført i Tromsø og Bodø understreker at politiske prosesser varierer fra et sted til et annet på bakgrunn av lokalpolitiske

⁷⁰⁸ Tromsø bystyre, henholdsvis K-sak 94/83 og 103/83 *Ny nemndstruktur i Tromsø kommune* og K-sak 24/78 *Forslag til endring av generalplanvedtekt for Tromsø kommune 2. gangs behandling.*

⁷⁰⁹ Tromsø bystyre, K-sak 13/84 *Referatsak: Forlenget funksjonstid for styrer, utvalg og råd utover 1983.*

⁷¹⁰ Tromsø bystyre, K-sak 36/84 *Organisering av de politiske styringsorganer reglement.*

forhold. Politiske vedtak i saker som er av allmenn karakter skjer ikke via reflekser – som en ensidig reaksjon på impulser utenfra. Lokalpolitiske forhold med bakgrunn i byens strukturer og ikke minst i aktørenes forskjellige motiv og interesser påvirker de politiske prosessene og i siste omgang saksutfallene. Dette kommer klart til uttrykk i forbindelse med innføringen av hovedutvalgsmodellen i Tromsø og Bodø der lokale behov og interessemotsetninger lå til grunn for omstruktureringen av kommunenes organisasjonsmodell.

I likhet med de fleste kommunene på 1980-tallet gikk Bodø (i 1980) og Tromsø (fra 1984) over fra et fragmentert politisk styringssystem med et uttall av nemnder til organisering etter hovedutvalgsmodellen. Dette betydde at kommunene etablerte en politisk og administrativlinjeorganisasjon med utstrakt bruk av delegering av saker som ikke var av overordnet karakter. Den nye modellen innebar et system med én rådmann (i stedet for flere fagrådmenn) som administrativ leder av den kommunale forvaltningen. Et viktig aspekt ved den nye organisasjonsmodellen var at ansvaret i alle plan- og økonomisaker politisk ble tillagt bystyret og formannskapet i stedet for i egne utvalg og nemnder, samt at rådmannen overtok ansvaret for all utredning og saksbehandling i lignende saksfelt. Dette betydde både at det politiske og administrative ansvaret for planleggingen ble skjøvet oppover i den kommunale styringsstrukturen: Planleggingen ble tillagt økt betydning.

10.7 Oppsummering

Generalplanene var omfattende dokumenter, og revidering av plandokumentene innebar derfor et betydelig arbeid enten revisjonsprosessen innbefattet planen som helhet, eller var avgrenset til planens handlingsprogram.

Et gjennomgående trekk ved bystyrebehandlingen i de byene vi har sett nærmere på, var at politikerne i hovedsak sluttet opp om de hovedlinjene og prioriteringene som ble lagt fram til revisjon. Det var altså politisk konsensus om hovedlinjene i revisjonsforslagene.

Forslagene til revidering innbefattet ikke vesentlige endringer i prioriteringer og formuleringer sammenlignet med de opprinnelige generalplanene. For eksempel var innholdet i det reviderte handlingsprogrammet i Tromsø i 1976 så å si i overensstemmelse med den opprinnelige generalplanen. De overordnede prioriteringene i Bodøs generalplanmelding (revisjonen i 1979) samsvarte godt med den opprinnelige planen, og ble stort sett enstemmig

bifalt av bystyret. Dette innebar kontinuitet i den lokale langsiktige planleggingen i siste del av 1970-tallet og på begynnelsen av 1980-tallet som igjen betydde at maktskiftet fra sosialistisk til borgerlig ledelse i lokalpolitikken ikke medførte vesentlige endringer i langsiktige prioriteringer for lokalsamfunnet.

Samtidig avdekket revisjonsprosessen i de to kommunene tendenser til ny orientering innenfor den langsiktige planleggingen – som pekte i retning av endringer både i planlegging og framtidig politikk. I Bodø og Tromsø kom dette til syne i saker som hadde forankring i lokale problemstillinger.

Territoriell kanalisering av byveksten var fortsatt et sentralt aspekt i debatten i Bodø. Som grunnleggende momenter i plandiskursen, lå fortsatt flystøyproblematikken og ikke minst jordvernet, som det fortsatt var politisk konsensus om å videreføre. Det framkom motforestillinger til en fortsatt utvidelse av bybåndet, i stedet ble det pekt på muligheter for ny boligbygging nærmere sentrum. Redusert folkevekst bidro også til at planlegging av en ytterligere utvidelse av bybåndet kunne stilles i bero.

I Tromsø var den politiske debatten også konsentrert om byvekstproblematikken i en diskusjon om utparsellering og fradeling av enkelttomter utenfor selve byvekstområdet. I perioden fram mot kommunevalget høsten 1979 ble saken, med den kommende ordfører Erlend Rian (H) i spissen, retorisk utnyttet av Tromsøs politiske høyreside. Konflikten verken betydde eller resulterte i reduserte planleggingsambisjoner. Den politiske løsningen på problemet ble et kompromiss som medførte ”reguleringstvang” i bynære områder (ikke bygging uten reguleringsplan i ”mellomområdene”) og en mer pragmatisk holdning til utparsellering av enkelttomter i kommunens ytterdistrikter. Tromsø tilpasset seg dermed i praksis til den generelle politikken kommunene fulgte i slike planleggingssaker. Mer vesentlig, er etter mitt syn, et annet element som i plansammenheng markerer noe nytt og som bidro til å skille plandebatten i Tromsø fra den politiske behandling i Bodø: En dreining innenfor generalplanleggingen til et større fokus på sysselsetting. Dette betydde at den kommunale planleggingen i Tromsø fikk en ny og mer strategisk dimensjon.

Revisjonsprosessen på slutten av 1970-tallet viser at miljøvernaspektet fortsatt sto sterkt i den kommunalpolitiske hverdagen. I Bodø var dette uomtvistelig. Forholdet til jordvernet og

landbrukets interesser lå som en premiss for byens fysiske utvikling. Selv etter det politiske regimeskiftet på midten av 1970-tallet finner vi ingen endret politisk holdning på dette feltet.

Utviklingen i Tromsø avdekker nye tendenser. Tidligere i avhandlingen har jeg vist hvordan økt miljøfokus var et viktig aspekt innenfor i den langsiktige planleggingen (del II), og også ved realiseringen av planene (jf. kapittel 7). I den forbindelse har jeg argumentert for at kravet om egne delplaner for Tromsøs ytterdistrikter ikke bare kan tolkes som et resultat av dyktige distriktsrepresentanters politiske arbeid, men også må forstås som en integrert del i et sterkere fokus på distriktsinteressene generelt, både på nasjonalt nivå og lokalt nivå. I konflikten mellom sentrum og periferi skulle distriktene forsvares, mens veksten i sentrum skulle dempes. I Tromsø endret dette seg jo nærmere 1980-tallet kom. Mens den første generalplanrevisjonen i sysselsettingssammenheng var preget av vekstdempende formuleringer for sentrum, og fokus på stimulering av ytterdistriktene, ble holdningene endret over tid. I stedet for en målrettet planlegging for å bedre situasjonen i kommunens periferi (1975/1976) formulerte politikerne i 1978/1979 en politikk som skulle stimulere byens utvikling sett under ett. Samtidig ble retorikk og målsettinger om demping av byveksten for å stimulere omlandet forlatt.

Selv om saken om utparsellering av enkelttomter i Tromsø fikk sin løsning i 1979, var ikke motsetningene mellom byplanetaten og politikerne i byen bilagt. Politikerne kritiserte administrasjonen og mente planbehandlingen var lagt for detaljert opp. Det overordnede planarbeidet måtte forenkles slik at politiske, økonomiske og planmessige sider ved generalplanarbeidet kunne og ses i sammenheng. Ansvar for planlegging måtte skyves oppover i det kommunale hierarkiet. Dette lokalet eksemplet avspeiler intensjonen med å forenkle og rasjonalisere den kommunale politiske og administrative organisering som førte fram til innføringen av *hovedutvalgsmodellen*. I Bodø og Tromsø resulterte dette i at ansvaret for planlegging ble knyttet opp til et politisk overordnet nivå i kommunene ved at formannskapet overtok ansvaret for kommuneplanleggingen.

11 En ny kommuneplan settes i verk

I bygningsloven av 1965 var ”generalplanlegging” formalisert som betegnelse for overordnet langsiktig planlegging i en kommune. Alt på 1970-tallet og i sterkere grad fram mot iverksettelsen av ny Plan- og bygningslov 1.juli 1986, overtok ”kommuneplanlegging” som betegnelse på denne formen for planlegging. I dette lå det en erkjennelse av at innholdet i denne formen for planlegging var noe helt annet enn den avgrensede beskrivelsen som framgikk av lovteksten fra 1965.

I dette kapitlet skal jeg beskrive og drøfte arbeidet med kommuneplanarbeidet på 1980-tallet i de nordnorske byene. Bortsett fra tegn til brudd på enkelte områder, var generalplanrevisjonene i hovedsak en videreføring av hovedlinjene i de opprinnelige generalplanene (kapittel 10). Her vil det være en ambisjon å følge opp dette sporet for om mulig å avdekke tegn på kontinuitet og/eller brudd, både i forhold til de moderniseringstiltakene kommunene hadde vært igjennom (kapittel 9 og 10) og i forhold til andre endringsfaktorer.

11.1 Kommuneplanarbeidet i Bodø

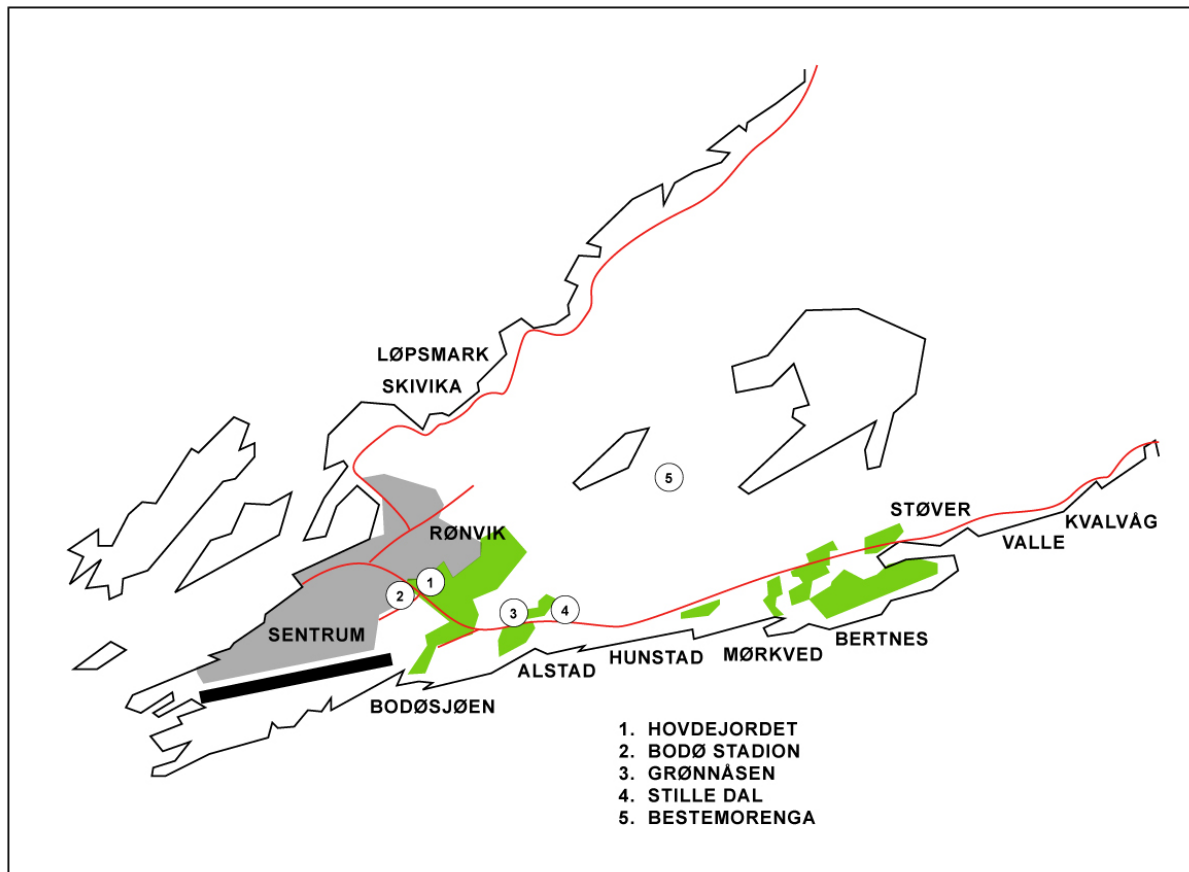
Etter at revisjonen i generalplanmeldinga var gjennomført i 1979 startet arbeidet med å utarbeide en ny kommuneplan for Bodø. Lokale strukturelle forutsetninger som hadde sin bakgrunn i flystøy og jordvern (særlig i forhold til de store fylkeskommunale og statlige landbrukseiendommene nært sentrum), hadde fortsatt grunnleggende innvirkning på planleggingen i Bodø. Dette preget starten på planprosessen. Befolkningsveksten var lavere enn tidligere forutsatt, og presset på en umiddelbar utvidelse av bybåndet østover var dempet. Samtidig ble problemene med det langstrakte bybåndet synliggjort etter hvert som nye boligområder grodde opp lenger og lenger vekk fra det gamle fortetnings- og servicesenteret. Stor avstand til arbeidssted, skole og servicetilbud ga uønskede trafikk- og miljøbelastninger for befolkningen.

11.1.1 Planarbeidet startet med en byvekstanalyse

Bodø formannskap (i egenskap av generalplanutvalg etter innføringen av ny styringsstruktur) ba derfor i juli 1980 administrasjonen om å utarbeide en byvekstanalyse for å vurdere mulige

alternativer til en byutvikling videre østover inn i den såkalte Vallemarka. Analysen skulle være et første delarbeid for en ny kommuneplan som skulle legges fram for politisk behandling i 1982. I likhet med tidligere generalplanarbeid skulle dette arbeidet ta mye lengre tid enn forutsatt; noen ny kommuneplan forelå ikke før i 1987.⁷¹¹

Kart 11-1 Bodø – alternative utbyggingsområder på 1980-tallet



Ni måneder etter at oppdraget var gitt, kunne en tremanns sterk prosjektgruppe bestående av to fra rådmannens ”planstab” samt byingeniøren legge fram en første skisse for bystyret. Forut for bystyrebehandlingen ble de foreslåtte utviklingsalternativene behandlet i de nye hovedutvalgene og formannskapet. Prosjektskissen må kunne karakteriseres som en lite detaljert analyse av de fysiske mulighetene for en videre byutvikling. Gruppen introduserte flere radikale forslag. Det mest ytterliggående var å åpne for boligbygging på *Bestemorenga*, noe som ville bety et radikalt brudd i forhold til den vedtatte markagrensen. Politikerne var ikke tilhengere av å gå så drastisk til verks, i stedet fikk prosjektgruppa tilbakemelding om å

⁷¹¹ Bodø bystyre: K-sak 42/1981: *Byvekstanalysen*

prioritere arbeidet med å vurdere mulige utvidelser av det eksisterende bybåndet ("et bredere bybånd") som den primære framtidige løsningen.⁷¹²

Byvekstanalysen ble så bearbeidet og deretter lagt ut til offentlig høring før den etter en ny runde med politisk behandling i råd og utvalg i kommunen endelig, i november 1982, kunne sluttbehandles av bystyret. I tillegg til åtte enkeltstående suppleringsområder der reguleringsstatusen var landbruks- eller friluftsmål, anviste prosjektgruppa følgende mulige hovedutbygginger:

1. "Midtre byområde" (dvs. fra flystøysonen til og med Vallemarka) ved varianter av et bredere og/eller lengre bybånd.
2. I det første tilfellet ved for eksempel bygging av boliger på landbruksarealet sør for Riksvei 80 på Hunstad.
3. I det andre tilfellet ved å bebygge for eksempel Støvermarka mellom Mørkved og Valle.
4. Fortetting og/eller bygging innenfor eksisterende flystøybegrensede soner
5. Ta i bruk Rønvikjordene

Disse tre hovedalternativene ble analysert i forhold til arealenes egnethet for boligbygging, økonomiske faktorer (grunnlagsinvesteringer vei-, vann- og kloakk) og i forhold til transportkostnader til arbeidsplasser (særlig i forhold til behovet for hovedvegtraséer). Avgjørende for de politiske valgene som skulle gjøres var fortsatt konfliktfaktorene knyttet til miljøvern (jord- og friluftssinteresser), landbruksinteresser og flystøy.

Flystøyproblematikken var stadig en hemske for boligbygging i sentrumsområdet, men Bodøs ledere så en mulig lysning fra 1985 da flystøybestemmelsene var under revidering. Dette kunne åpne for bygging i den såkalte "flystøysone II", som ville bety økte muligheter for fortetting i sentrumsområdene og nybygging fra Alstad til Stille Dal. Dette var imidlertid fortsatt et uavklart spørsmål.

Både herredsaagronom, den kommunale landbruksnemnda, fylkeslandbruksnemnda og Statens forsøksgård argumenterte sterkt for jordvernet. Landbruksinteressenes rutinemessige innvendinger var forventet, og politikerne fulgte opp innvendingene. Suppleringsområdene i

⁷¹² Bodø bystyre: K-sak 42/1981: *Byvekstanalysen*. Opplysningene nedenfor er hentet fra saksdokumentene i denne saken.

bymarka og i nærheten av landbruksarealene ble tatt ut av planen. Rønvikjordene var det i første omgang heller ikke noe å gjøre med, men en viss endring i politikernes holdning til jordvernet kunne spores. Noe av årsaken til holdningsendringen kan etter min mening forstås på bakgrunn av ny kunnskap om de samfunnsøkonomiske kostnadene ved å bygge ut Rønvikjordene i forhold til en forlengelse av bybåndet inn i Vallemarka.

Prosjektgruppa hadde engasjert sosialøkonomen Børge Wahl for å sammenligne kostnadene ved en utbygging av Rønvikjordene med Vallemarka. Rønvikjordene utgjorde 1320 dekar, og forutsetningen var at noe over halvparten kunne benyttes til boligbygging. Dette tilsvarte ca 2500 boliger. En nytte/kost-analyse basert på utbyggings- og transportkostnader viste at utbygging av Rønvikjordene ville bety en besparelse på 590 millioner kroner. Det var altså ut fra et samfunnsøkonomisk perspektiv, betydelige ressurser å spare ved bygging på Rønvikjordene.⁷¹³

Bystyret vedtok derfor enstemmig å be om:

(...) at det foretas en generalplanmessig gjennomgang av ulike alternativer for disponering av fylkeskommunens og Statens jordbrukseiendommer i Rønvikområdet. Denne konsekvensanalyse skal belyse den samfunnsmessige betydning av dagens arealanvendelse i relasjon til en hel eller delvis bruk av området til utbyggingsformål. Utredningen må settes inn i et langsiktig utviklingsperspektiv der Bodøs regionale oppgaver og de lokale bystrukturproblemer blir naturlige innfallsvinkler.⁷¹⁴

I høringsrunden hadde dessuten Bodø Handlestands Forening og Bodø arkitektgruppe argumentert sterkt for økt konsentrasjon nærmere sentrum, både via fortetting og høyere utnyttelsesgrad. Handelsstandsforeningen hevdet at byvekstanalysen underbygde standpunktet for sentrumskonsentrasjon. Arkitektgruppen påpekte dessuten at en måtte dra nytte av de investeringene som allerede var nedlagt – i så måte var en utvidelse av bybåndet bedre enn å forlenge det.

Bystyret avskrev ikke løsningen med en utvidelse av bybåndet, men ba administrasjonen i det videre kommuneplanarbeidet følge opp prosjektgruppas anvisning om å vurdere både utviding

⁷¹³ Bodø kommune byvekstanalyse 1982, s.30-31

⁷¹⁴ Bodø bystyre: K-sak 42/1982 Byvekstanalysen

og forlenging av bybåndet i ”midtre byområde (jf. beskrivelsen ovenfor). Det var altså uavklart om byveksten i Bodø skulle skje i form av fortsatt byspredning, eller om myndighetene skulle satse på vekst ved mer konsentrert bebyggelse.

Som en oppfølging av vedtaket besluttet bystyret i samme møte å satse på en utbygging av Riksvei 80 til firefeltsvei for å løse transportproblemene langs bybåndet. Alternativet var å anlegge en avlastningsvei nord for det eksisterende området, noe som ble nedprioritert sett i forhold til kostnadene ved å utvide den eksisterende hovedfartsåren. Politikerne gikk likevel inn for å sikre at traséen for avlastningsveien ikke ble gjenbygd og anmodet vegmyndighetene på lang sikt å planlegge å bevilge nødvendige midler til denne.⁷¹⁵

Noen ny kommuneplan kom allikevel ikke på plass før den nye Plan- og bygningsloven trådte i kraft i 1986. Da hadde, som vi skal se, en del lokale forutsetninger for arealplanlegging også endret seg.

11.1.2 Kommuneplanarbeidet

Det var den nye Plan- og bygningsloven som satte fortgang i arbeidet med kommuneplanen. Med kommuneplansjef Skogstad i rådmannens stab som leder klarte de forskjellige avdelingene i løpet av 1986 å utarbeide grunnlagsmateriale til en ny kommuneplan. Utkast til den nye planen ble behandlet i hovedutvalgene, og alt i januar året etter forelå en ferdig plan som formannskapet vedtok å sende ut på høring måneden etter. Sammenlignet med generalplanarbeidet forrige tiår var planprosessen svært rask.⁷¹⁶ Det kan være flere årsaker til dette:

For det første forelå det mye materiale som planleggerne kunne bygge på: byvekstanalysen fra 1981/82 var et slikt dokument. I forbindelse med utarbeidelsen av byvekstanalysen hadde rådmannen meldt at det forelå flere sektorplaner som hadde betydning for den kommende kommuneplanprosessen.⁷¹⁷ Det at den nye organisasjonsstrukturen med hovedutvalg hadde satt seg etter fem års drift, bidro etter mitt syn også til at avdelingene lettere kunne avlevere grunnlagsmateriale fra klart definerte sektorer til den overordnede ledelsen.

⁷¹⁵ Bodø bystyre: K-sak 99/1982 *Langsiktige vei- og trafikk-løsninger østover i Bodø*

⁷¹⁶ Bodø bystyre: K-sak 55/87 *Kommuneplanen*

⁷¹⁷ Bodø bystyre: K-sak 42/1981 *Byvekstanalysen*

Kommuneplansjef Skogstads kjennskap til den kommunale organisasjonen og erfaring fra kommunens overordnede planarbeid de siste 15 årene spilte også inn i denne sammenheng.

Selve planen var et særdeles omfattende dokument på 280 sider med beskrivelser, analyser og forslag på målsettinger. I tillegg kom kartene for arealdelen. Det var derfor ikke noe enkelt dokument å forholde seg til for utenforstående institusjoner, organisasjoner og allmennheten. Det kan synes som om kommuneplansjef Skogstad hadde glemt at en av hans første oppgaver som planlegger i Bodø var å forenkle et omfattende og innfløkt planmateriale til et håndterlig og operasjonelt politisk dokument, men samtidig kan det voluminøse plandokumentet tolkes som et resultat av at den kommunale organisasjonen hadde vokst og blitt mer kompleks siden den første generalplanen ble vedtatt i 1974. Til hjelp for politikere og andre aktører var det imidlertid laget et innledende sammendrag der alle langsiktige mål (LM) som skulle virke fram mot årtusenskiftet og retningslinjer (R) som skulle styre arbeidet den første fireårsperioden 1987-1990 mot byens 175-årsjubileum i 1991, var opplistet.

Jeg vil i den videre drøftingen av kommuneplanarbeidet i Bodø konsentrere meg om tre viktige aspekt i kommuneplanleggingen. For det første gjelder det to forhold som sto sentralt i generalplanleggingen på 1970-tallet, beregningen av befolkningsutviklingen i planperioden og hvordan en eventuell slik vekst var tenkt kanalisert, dernest gjelder det den overordnede begrunnelsen som benyttes som argumentasjon for å arbeide for en slik byvekst. For byene var dette i forrige periode blant annet forankret i Landsdelskomiteens formulering om positiv folketallsutvikling i Nord-Norge via ”desentralisert konsentrasjon.” (jf. kapittel 5)

11.1.3 Forutsetningene for fortsatt vekst

Prognostisering av framtidig folketall er en usikker vitenskap, men samtidig er slike tall viktige da de skal danne basis for den planlagte ressursbruken. Pr. 1987 hadde planleggerne erkjent at det å bare framskrive befolkningsveksten i et område var problematisk. Det var derfor ikke foreslått noe eksakt måltall for å angi innbyggertallet ved planperiodens slutt. I stedet antydet planleggerne et intervall mellom 36 700 og 41 000 ved årtusenskiftet. For politikerne var dette ikke nok. Høyre i Bodø hadde større ambisjoner og foreslo, på de borgerliges vegne, henholdsvis 38 000 og 42 000. Dette ble nedstemt, men samtidig gikk både den borgerlige og den sosialistiske blokken i bystyret inn for en høyere boligbygging enn det

administrasjonen hadde foreslått. I dette tilfelle kan vi likevel trekke den konklusjon at vekstambisjonen var større hos politikerne enn hos administrasjonen i kommunen.⁷¹⁸

For å nå vekstmålet måtte det årlig skaffes 250-350 arbeidsplasser til veie (LM8). De nye arbeidsplassene skulle etableres på grunnlag av lokale utviklingsfortinn og ressurser. Bodøs beste muligheter for næringsutvikling ble dermed definert innenfor handel, reiseliv, transport, kompetanseutvikling og leveranser til havbruksnæringen (LM9). Ansvar for å utvikle dette potensialet ble lagt til byens næringslivsorganisasjon, Bodø Næringsforum. Dette var tenkt som et samarbeidsorgan for kommunen og næringslivet der en hovedoppgave var å fungere som reiselivskontor for byen. Bedre kontakt og nye samarbeidsformer mellom næringsliv, offentlig forvaltning, forskning og undervisning for ideutvikling, prosjektskaping og – gjennomføring, var arbeidsresepten næringsforumet skulle arbeide etter. (LM8)

Selv om kommunen var en sentral bidragsyter, syntes den kommunale strategien i henhold til kommuneplanen likevel noe passiv. De direkte virkemidlene og tiltakene som ble foreslått i næringspolitikken (å drive rådgivning og tilrettelegging) var vage – unntakene var kommuneplanens vedtak om å utarbeide en reiselivsplan, samt å vurdere opprettelsen av et eget næringsutvalg.

11.1.4 Byspredning eller vekst ved konsentrasjon

Siden byvekstanalysen forelå, hadde det kommet nye flystøybestemmelser. Nye støysvakere flytyper åpnet opp for boligbygging i den såkalte støysone 3. Dette gjorde det mulig å tilrettelegge sterkere for boligbygging i og nært sentrum. Byens politikere gikk derfor inn for boligbygging på tre sentrale områder (se kart 11-1): på Hovdejordet (parsell i ytterkanten av Rønvikjordene), på Bodø stadion (utrangert idrettsplassområde etablert på 1930-tallet) og på Grønnåsen (landbruks-/friluftsområde nærmere sentrum enn ”Midtre byområde”). Her var det totalt beregnet bygging av 1300 nye boenheter som i de første fire årene av kommuneplanperioden, ville framstå som hovedutbyggingsområde.⁷¹⁹

De nye boligfeltene var markert på kommuneplanens arealdel, som var den eneste delen av planen som var rettskraftig. Arealdelen kunne imidlertid ikke godkjennes uten at kommunen

⁷¹⁸ Bodø kommune K-sak 55/1987: *Kommuneplanen*

⁷¹⁹ Jf. kommuneplanens R4

tok hensyn til planinnsigelsene fra de statlige myndighetene, og slike innvendinger forelå for alle de tre foreslåtte utbyggingsområdene: Fylkeslandbruksstyret protesterte mot å ta i bruk Hovdejordet, forsvaret hadde innsigelser mot bruk av Grønnåsen, mens Statens forurensningstilsyn kom med innsigelser mot bruk av Bodø Stadion. Dette var alvorlig da de tre utbyggingsfeltene totalt ville dekke 30 % av det beregnede byggebehovet fram mot århundreskiftet. Til tross for motstanden fra overordnede myndigheter valgte bystyret å gå inn for utbygging av de nevnte områdene.⁷²⁰

Hovedutfordringen var imidlertid hvilke grep som skulle velges for den mer langsiktige byekspansjonen fram mot år 2000. Byvekstanalysen pekte på to løsninger – enten utviding eller forlenging av bybåndet, eventuelt en kombinasjon. For politikerne skulle det vise seg å bli et ”enten-eller”; byspredning eller konsentrasjon. Den borgerlige fløyen ønsket forlengelse av bybåndet (bygging i Valle, Støver og Kvalvåg-området), mens bystyrets flertall (DNA, SV og V) gikk inn for konsentrasjon gjennom å utvide bybåndet ved å bygge ut innmarka på Hunstad på sørsiden av Riksvei 80. I avstemningen seiret flertallet som begrunnet sitt standpunkt i fordelene ved å kunne benytte eksisterende infrastruktur, samt holde bebyggelsen innenfor det eksisterende byutviklingsområdet – altså en ”fortetting/breddeutvidelse av bybåndet”.⁷²¹ Politikerne vedtok dermed å satse på vekst ved konsentrasjon for framtiden.

11.1.5 Kommuneplanen som strategidokument

I forordet til den vedtatte kommuneplanen meddelte rådmannen og kommuneplansjefen at planen kanskje ville oppfattes som generell og ikke minst innadvendt fordi interne organisasjonsmessige sider hadde fått stor oppmerksomhet i planen. Etter min mening kan dette innadvendte fokuset forklares med bakgrunn i den nye organisasjonsstrukturen som nå avspeilet kommunens daglige drift. Hovedutvalgsmodellen som dannet basis for administrasjonens organisering, hadde siden innføringen i 1980 ”gått seg til”. Modellen baserte seg på en utstrakt delegering av oppgaver og ansvar, som nå skulle uttrykkes i kommuneplansammenheng. Nå var det anledning til å synliggjøre de forskjellige sektorenes ambisjoner og driftsoppgaver som dermed fikk for omfattende presentasjon i den overordnede og helhetlige planen.

⁷²⁰ Bodø kommune K-sak 55/1987: *Kommuneplanen*

⁷²¹ Bodø kommune K-sak 55/1987: *Kommuneplanen* Jf. kommuneplanens LM4

Samtidig innevarsler kommuneplanen fra 1987 noe nytt med nye elementer og økt fokus på byenes rolle og utviklingsmuligheter sammenlignet med generalplanene på 1970-tallet. På 1970-tallet tok Bodøs planleggere og politikere passivt til etterretning Landsdelskomiteens intensjoner om Bodø som et av to større landsdelssentre i Nord-Norge.

I 1987 begrunnet byens ledere fortsatt Bodøs posisjon og framtidige utvikling ut fra et fylkes- og landsdelsperspektiv, men med hjelp av nye argumenter basert på byens egne forutsetninger for vekst og utvikling:

*Byenes utvikling i etterkrigstida har vært positiv for Nord-Norge sett under ett. De 12 største byer og tettsteder har i dag halvparten av folketallet. Landsdelens geografiske utstrekning nødvendiggjør en variert senterstruktur. En Nord-Norsk **by- og tettstedsstruktur** bør derfor stå sentralt i utforming av utviklingsstrategier for landsdelen.⁷²²*

Selv om fraflyttingen fra Nord-Norge ikke var stoppet opp, bygde planen på en erkjennelse av at urbaniseringen i landsdelen hadde vært positiv. I denne sammenheng var det viktig at Bodø utviklet sitt vekstpotensial særlig ved å bidra til positive ringvirkninger for distrikt og landsdel. Byen skulle dessuten støtte opp om fylkeskommunens utviklingsstrategi, og Bodø forventet dermed at fylkeskommunen ville støtte opp om bysamfunnets utviklingsmuligheter.⁷²³

Denne grunnleggende forutsetningen for planen og dens hovedmålsetting kan etter min mening forstås og forklares på to måter:

- For det første på bakgrunn av Bodøs ambisjon om å være by- og vekstsenter generelt i landsdelen, og dernest
- på bakgrunn av Bodøs uklare funksjon som fylkeshovedstad i et Nordland fylke med flere konkurrerende regioner (fogderi), hver region med egne sterke senterkommuner.

Det første aspektet hadde, som vist over, sin bakgrunn i en endret begrunnelse for hvorfor Bodø skulle være et vekstsenter i landsdelssammenheng. I generalplanen fra 1970-tallet hadde dette vært koblet opp mot Landsdelskomiteens ideer om vekst gjennom begrepet

⁷²² LM1

⁷²³ LM2

”desentralisert konsentrasjon” – at utflyttingen fra landsdelen skulle demmes opp for ved veksttiltak i større sentre. Dette hadde ikke slått til, og erkjennelsen 10-15 år senere var at befolkningsnedgangen i perifere strøk ville fortsette. Tiden var derfor moden for aktivt å drive en politikk som fremmet utviklingen av byene i landsdelen. Dette ville gagne landsdelen best.⁷²⁴

Dette bruddet kan tidfestes til omkring midten av 1980-tallet samtidig som den nye Plan- og bygningsloven ble vedtatt. Den gamle vinklingen kan illustreres gjennom et felles utviklingsprogram som Landsdelsutvalget for Nord-Norge og Namdalen la fram høsten 1984. Ambisjonen var å finne en felles plattform for framtidig utvikling av landsdelen. Etter en omfattende prosess, som involverte de fire fylkeskommunene som var representert i landsdelsutvalget, ble programdokumentet *Ny giv i nord* presentert. Byene var omtrent ikke nevnt i utredningen, og deres betydning for samfunnsutviklingen var ikke vektlagt.⁷²⁵

Høsten 1986 arrangerte *Studieselskapet for Nord-Norsk Næringsliv* en bykonferanse med vitenskapsfolk, samt politikere og administrative ledere fra de største byene i landsdelen som deltakere. Kunnskapen om og begrunnelsen for den nye bypolitikken i kommuneplanene gjenfinnes ved en gjennomgang av programmet fra konferansen. Blant annet synes det som om den grunnleggende argumentasjonen for Bodøs del er hentet fra innledningsforedraget ”Byene i bosettingsmønsteret”, som ble holdt av geografen, professor Jens Chr. Hansen. Der ble det slått fast at befolkningen i 12 største byene (”tettstedene”) i Nord-Norge pr. 1985 utgjorde mer enn 50 % av landsdelens, mens den 25 år tidligere kun hadde utgjort 1/3 av landsdelens folketall. Bybefolkningen hadde altså vokst betydelig, og den ville fortsette å vokse.⁷²⁶ Konklusjonen var at fortsatt vekst og utvikling av byene var det samme som positiv utvikling av landsdelen. Denne forståelsen ga seg utslag i innholdet og utformingen av kommuneplanene slik det kom til uttrykk i Bodøs kommuneplan.

I samme kontekst var det viktig for Bodø, og de andre byene i landsdelen, å signalisere samarbeid og ikke konflikt. I etterkant av den nevnte konferansen framsto Bodøs ordfører Per Pettersen (DNA) og tromsøkollega Erland Rian (H) som samstemte i at konkurranse byene imellom var usunt og bortkastet tid og arbeid; samarbeid var det som ga resultater. Som

⁷²⁴ I kommuneplanen refereres her til et forelesningsnotat fra: Nord-Norsk bykonferanse i Tromsø 26.-27.08.86 arrangert av.

⁷²⁵ Landsdelsutvalget for Nord-Norge og Namdalen (1984): *Ny giv i nord*.

⁷²⁶ Arkiv i Nordland: Studieselskapet for Nord-Norsk Næringslivs arkiv. *Nord-Norsk bykonferanse* i Tromsø 26.-27.08.86.

eksempel på unyttig kiving nevnte Rian Tromsøs arbeid for å få helikopterbase. ”Resultatet var gitt på forhånd”, uttalte han, mens Pettersen trakk fram spørsmålet om plassering av en arkitektutdanning i nord, som selvfølgelig burde legges til Tromsø.⁷²⁷ Strid mellom kommuner, regioner og fylker medførte altså kun svekkede muligheter for å utvikle landsdelen i positiv lei, var konklusjonen. De forskjellige byenes lokale fortrinn skulle i stedet være grunnleggende for lokalisering og utvikling av næringslivet og tjenestetilbudet i landsdelen. En definert bypolitikk var altså virkemiddelet som skulle til ikke bare for å utvikle byene, men også landsdelen som helhet.

Den samme strategien som Bodø brukte som argumentasjon for å posisjonere seg i landsdelssammenheng la byen opp til i relasjon til Nordland fylkeskommune. Kun noen få av fylkets 45 kommuner kunne vise til innflytting, derfor måtte det satses på Bodø, til beste for hele fylkets utvikling, var budskapet. Bodøs stilling i forhold til fylkeskommunen og fylkets kommuner var imidlertid ikke enkel, noe som etter mitt syn kan forklares ut fra geografi og demografi, samt historiske utviklingstrekk særlig fra slutten av 1960-tallet og framover. Nordland fylkes befolkning utgjorde i hele denne perioden med sine om lag 240 000 innbyggere mer enn halvparten av landsdelens befolkning. Denne var spredt i 45 kommuner og her framsto ikke Bodø som noe naturlig senter, bortsett fra i fylkesadministrativ retning. Byen var lokalisert geografisk midt i fylket, men historisk kan Nordland forstås som et fylke med ni selvstendige regioner (fogderier/underdelinger: Sør-Helgeland, Indre Helgeland, Midt-(ytre)Helgeland, Nord-Helgeland, indre og ytre Salten, Ofoten, Vesterålen og Lofoten), alle med sine egne ”bysenter”/senterkommuner (henholdsvis Brønnøysund, Mosjøen, Sandnessjøen, Mo i Rana, Fauske, Bodø, Narvik, Sortland og Svolvær). En noe mer oversiktlig inndeling kunne være en tredeling i Helgeland, Salten og ”nord-fylket”, uten at forståelsen for Bodø sett fra nord og sør i fylket bedret situasjonen for byen. Her kjempet alle sin kamp mot alle om ressurser og sysselsetting. I samme periode hadde Bodø hadde vokst til å bli den klart største byen, mens de konkurrerende sentrene Mo i Rana og Narvik hadde stagnert. I fylkeskommunal sammenheng ble Bodø derfor oppfattet som en gjøkunge, som vokste på de andres bekostning.

Bodøs argumentasjon var at byen vokste i kraft av sin egen størrelse og ikke på grunn av tilflyttingen fra distriktet og fylket. Det var således egentlig et gode for fylket om byen vokste

⁷²⁷ Nordlandsposten, 29.8.1986 ”Samarbeid er best”

enda mer.⁷²⁸ Den administrative og politiske ledelsen i Nordland fylkeskommune og byen gjennomførte derfor i februar 1986 et møte der relasjonen mellom fylkeskommunen og byen sto på dagsorden. Konklusjonen var at både byen og fylket hadde felles utviklingsinteresser og derfor måtte dra i samme retning.⁷²⁹

Borgfreden mellom byen og fylkeskommunen skulle imidlertid ikke råde lenge. Gjentatte ganger var ordfører Pettersen (DNA) ute i lokalavisene og uttrykte sin misnøye over fylkeskommunale beslutninger. Dette gjaldt i skolesaker der fylkeskommunen la ned videregående skoletilbud i kommunen, eller ikke fulgte opp henstillinger fra Bodøs politikere om å opprette tilbud det var etterspørsel etter, samt i forbindelse med næringslivsetableringer.⁷³⁰ Llikevel var den uttalte strategien nedfelt i kommuneplanen at det var nødvendig at fylket og byen måtte ”trekke i samme retning.” Frustrasjonen med fylkeskommunen var imidlertid betydelig og ved sluttbehandlingen av planen vedtok derfor bystyret enstemmig:

*Bodø kommune ser med stigende uro på de klare tendensene fra fylkespolitisk hold til nedbygging/nedprioritering av det videregående skoleverket i kommunen. Bodø kommune vil ta opp denne alvorlige situasjonen overfor fylkeskommunen omgående.*⁷³¹

I oktober ble fylkesplanen for Nordland 1988-1991 behandlet i formannskapet, og igjen påpekte Bodøs politikere og administrasjon fylkeskommunens manglende vilje til å bidra til Bodøs utvikling.

*(...) hvor tafatt fylkeskommunen er i ambisjonene for fylkessenterets utvikling. Bodø/fylkessenter er nærmest tabuord. I den grad Bodø nevnes, er det sidestilt med de øvrige byer i fylke. Likeverdigheten må bare gjelde for Bodøs regionale rolle i forhold til det nære omland,*⁷³²

het det i administrasjonens saksframlegg. Politikerne vedtok derfor å foreslå et nytt punkt i fylkesplanen som forpliktet fylkeskommunen til å styrke fylkessenterets stilling nasjonalt og

⁷²⁸ Bodø kommune K-sak 55/1987: *Kommuneplanen*

⁷²⁹ Bodø kommunes arkiv, Boks: 503. *Kommuneplanen 1984-1987.: PM fra møte Kontaktmøte mellom Nordland fylkeskommune (NFK) og Bodø kommune (BK). Kommuneplaner. Møtedato 26. februar 1986*

⁷³⁰ Se for eksempel NP 13.10.1986, NP 23.11.1986, NF 5.5.1987, NP 6.5.1987, NP 13.2.1988

⁷³¹ Bodø kommune K-sak 55/1987: *Kommuneplanen*

⁷³² Bodø kommune K-sak 80/1987: Fylkesplan for Nordland 1988-91. Bodø kommunes uttalelse. (referatsak)

medvirke til etablering av nye tilbud og fellesfunksjoner i Bodø som ville ha hele Nordland som nedslagsfelt.⁷³³

Sett i sammenheng med generalplanen fra 1970-tallet hadde Bodø i kommuneplansammenheng endret sin argumentasjon og begrunnelse for å framstå som regionalt vekstsenter i landsdels og fylkeskommunal sammenheng. For å oppfylle denne målsettingen skulle det drives en aktiv bypolitikk, men byen fikk ikke noen hjelp fra fylkeskommunale myndigheter, sett fra Bodø synspunkt. Eksemplene illustrerer klart Bodøs til dels vanskelige rolle som fylkeshovedstad og vekstsenter, sammenlignet med andre fylkes-/regionsenter.

11.2 Kommuneplanarbeidet i Tromsø

Tidligere i avhandlingen er det vist hvordan de forskjellige generalplanrevisjonene i Tromsø innevarslet et større fokus på sysselsettingsarbeidet i kommunen, samtidig som politikerne etterspurte en forenkling i planarbeidet (kapittel 10). Organisatorisk ble det vedtatt å overføre generalplanarbeidet til formannskapet og den administrative ledelsen til rådmannens stab. Det synes imidlertid som om dette ikke ble tatt til etterretning. I den påfølgende valgperioden var det ikke formannskapet, men fortsatt et eget generalplanutvalg som fremmet planen for politisk behandling. Det overordnede ansvaret for planleggingen var imidlertid flyttet over til finansrådmannen. Da kommunen endelig fikk presentert et nytt generalplanutkast, var det derfor finansrådmann som sammen med lederen av generalplanutvalget formelt leverte planutkastet til politisk behandling. Byplankontoret bidro vesentlig til planen, men saksbehandleransvaret var flyttet til finansrådmannens stab, med konsulent Kari Mette Aaseth som saksbehandler og kommuneplansjef Jonny Embrå som leder for det overordnede planarbeidet.⁷³⁴

11.2.1 Generalplanen av 1982

Planprosessen tok tid etter den siste revisjonsrevisjonsbehandlingen i 1979. I september 1980 presenterte generalplanutvalget et forslag til ny generalplan for perioden 1979-1990. Planen manglet både langtidsbudsjettet og generalplankart. Særlig fylkeskommunen reagerte, og

⁷³³ Bodø kommune K-sak 80/1987: Fylkesplan for Nordland 1988-91. Bodø kommunes uttalelse. (referatsak)

⁷³⁴ Jf. Tromsø kommune. Forslag til generalplan. 1982-1990. (januar 1983) Forordet og s. 199, samt Tromsø kommune K-sak 73/1984 *Generalplan for Tromsø 1982-1990*

planen ble trukket på grunn av de store manglene. Planen måtte derfor bearbeides, og nytt utkast ble ikke sendt ut på offentlig høring før ved årsskiftet 1982/1983. I bearbeidingsfasen klarte ikke administrasjonen å framskrive utviklingen og målsettingene, slik at planperioden ble forkortet. Planen skulle nå gjelde for perioden 1982-1990.⁷³⁵

Arbeidet med denne generalplanen av 1982 ble i forordet og saksframstillingen presentert som en kontinuerlig prosess siden 1976. I de overordnede forutsetningene planer bygde på, slo planleggerne fast at Tromsø var landsdelssenteret i nord begrunnet ut fra at kommunen hadde 1/3 av befolkningen i Troms. At Tromsø geografisk, symbolsk og i en rekke sammenhenger funksjonelt fungerte som landsdelssenter kan etter mitt syn ikke trekkes i tvil, men å forankre begrunnelsen i folketall var ikke holdbar. I landsdelssammenheng utgjorde ikke Tromsøs folketall mer enn 10 % av Nord-Norges befolkning i 1981.⁷³⁶

En fortsatt sysselsettingsvekst i Tromsø, med eventuell innpendling fra nabokommunene, ble sett på som en nødvendighet inntil staten og fylkeskommunen klarte å tilrettelegge for arbeidsplasser i nabokommunene.⁷³⁷ Dette var i overensstemmelse med intensjonene i Fylkesplanen for Troms og imøtekom fylkeskommunens ønske om en utjevning av befolkningsveksten mellom kommunene i fylket.

Når det gjaldt utviklingsmønsteret framover, måtte det regnes med vekst både på Kvaløya, fastlandet og Tromsøya, men det ble antydning at de var ønskelig å begrense nedgangen i folketallet i og nært bysentrum, som hadde god tilgang på service-fasiliteter (se kart 7-1). For sterk og ensidig boligvekst i nye bydeler måtte unngås. Planleggerne håpet å utjevne forskjellen mellom lokaliseringen av arbeidsplassene og boligområdene ved å tilføre arbeidsplasser på Kvaløya og fastlandet. Balanse mellom boliger og arbeidsplasser på Tromsøya kunne kun oppnås ved økt boligbygging på øya. Ellers medførte støybegrensningene rundt flyplassen et problem, og i generalplanen ble det åpnet opp for å vurdere å flytte flyplassen.⁷³⁸ I likhet med Bodøs generalplanrevisjon fra 1979 indikerte dette et brudd med tidligere byspredningspolitikk ved å tillate ny befolkningsvekst i bysentrum.

⁷³⁵ Jf. Tromsø kommune. Forslag til generalplan. 1982-1990. (januar 1983) Forordet og s. 199, samt Tromsø kommune K-sak 73/1984 *Generalplan for Tromsø 1982-1990*

⁷³⁶ Tromsø kommune. Forslag til generalplan. 1982-1990. (januar 1983), s. 6

⁷³⁷ Tromsø kommune. Forslag til generalplan. 1982-1990. (januar 1983), s. 6

⁷³⁸ Tromsø kommune. Forslag til generalplan. 1982-1990. (januar 1983), s. 32-33, 43-47

Planleggerne forsøkte dessuten å innarbeide målsettinger som var gitt i den vedtatte handlingsplanen for ytre område: å bevare hovedtrekkene i bosettingsmønsteret, støtte opp under primærnæringene ved vernetiltak og bygging av infrastruktur (havner), samt medvirke til arbeidsplassetableringer.⁷³⁹

Av høringspartene merket administrasjonen seg særlig Troms fylkeskommunes plan- og utbyggingsavdelings merknader. Enkelte av fylkeskommunens påpekninger var av formell og teknisk art, men likevel viktig i plansammenheng. Dette gjaldt for eksempel praktiseringen av de foreslåtte generalplanvedtektene, utilstrekkelig behandling av friluftsområdene/naturvernområdene, at handlingsprogramdelen burde utvides og kunne ut i et arealbudsjett, samt at det manglet en VAR-plan (vann, avløp og renovasjon). Av mer substansiell art var spørsmålet om konkretiseringen av den boligbyggingen som var tenkt gjennomført ved fortetting og rehabilitering. Dessuten kritiserte plan- og utbyggingsavdelingen kommunen for ikke å an vise hvordan sysselsettingsmålene skulle oppnås og ikke minst hvordan næringsstrukturen kunne utvikles.⁷⁴⁰

Rådmann Nordgård mente ingen av merknadene var vesentlige. Han sa seg imidlertid enig i at kommunen måtte prioritere arbeidet med næringsutviklingen og sysselsettingen. Videre burde kommunen starte opp arbeidet med å planlegge nye utbyggingsarealer i mellomområdene. Dette var arbeidsoppgaver kommunen måtte ta fatt på umiddelbart. Planen var preget av store mangler og en rekke av innvendingene som framkom, baserte seg egentlig på bearbeidinger som var 2-3 år gamle. Generalplanarbeidet hadde påvist store mangler i sektorplanleggingen, særlig gjaldt dette i sysselsettingsarbeidet. Prosessen gjorde at planperioden ble ytterligere forkortet I stedet for at planen skulle virke i to fireårsperioder fra 1982-1990, ble virketiden nå kun seks år. Nordgård mente imidlertid planen burde vedtas med dette haltende plangrunnlaget og foreldede målsettinger fordi ”dette dokumentet tross alt [var] oppdatert i forhold til gjeldende plan fra 1976.”⁷⁴¹ I april 1984 vedtok derfor bystyret planen slik den var utformet i utgangspunktet. Merknadene ble kun tatt til orientering og oversendt administrasjonen til bruk ved framtidig revisjon av planen.⁷⁴²

⁷³⁹ Tromsø kommune. Forslag til generalplan. 1982-1990. (januar 1983), s. 53

⁷⁴⁰ Tromsø kommune K-sak 73/1984 *Generalplan for Tromsø 1982-1990*

⁷⁴¹ Tromsø kommune K-sak 73/1984 *Generalplan for Tromsø 1982-1990*. Fra rådmannens innstilling til formannskapet referert i saksframlegget. Nordgård viser etter min mening her egentlig til den opprinnelige generalplanen som ble vedtatt i 1974. Som vist ble generalplanen revidert i 1975/1976 og i 1978/1979.

⁷⁴² Tromsø kommune K-sak 91/1984 *Generalplan for Tromsø 1982-1990 – Utsatt sak 73/84*

11.2.2 Et mellomspill

Dette arbeidet med å utarbeide ny generalplan som erstatning for planen av 1974, virker etter mitt syn lite samordnet og lavt prioritert fra kommunens side. De forskjellige sektorene syntes lite involvert i planleggingen. Analysene og målsettingene manglet en felles struktur og var ikke relatert til noe langtidsbudsjett med eksisterende drifts- og finansbudsjett eller en investeringsplan. I stedet var det satt opp en ”ønskeliste” for nye drifts- og investeringstiltak i den førstkommende fireårsperioden (1983-1986). Da planen ble vedtatt, var denne lista altså utdatert.⁷⁴³ I et vedlegg til planen angående organiseringen av det framtidige generalplanarbeidet virker det ikke som om kommunen var oppdatert i forhold til det arbeidet med ny Plan- og bygningslov som hadde foregått over flere år.

I motsetning til ved generalplanrevisjonen i 1978/79, der politikerne viste stort engasjement, bar dette arbeidet mer preg av noe som måtte gjennomføres for ordens skyld, og fordi kommunen trengte en mer oppdatert arealplan og korrigerende generalplanvedtekter. Etter mitt syn gjaldt dette også for rådmannen, kommunens øverste leder, som egentlig sto ansvarlig for planutformingen. Følgende eksempel illustrerer dette: I generalplanutkastet uttrykkes det imøtekommenhet overfor Troms fylkeskommunes utsagn om å arbeide for mer balansert vekst mellom byene (det vil si Tromsø og Harstad) og fylkets distrikter. Dette synet harmonerer ikke i det hele tatt med synspunktene Kåre Nordgård hadde forfektet da bystyret behandlet fylkesplanen for 1980-1983 i 1979. Rådmann Nordgård imøtegikk synspunktet i fylkesplanen om at befolkningsveksten som kom Tromsø til del ”ut fra politisk vedtak” om regional utjevning, kunne omfordeles på andre kommuner i fylket. Dette medførte konklusjoner og målsettinger som ikke var basert på realiteter, hevdet Nordgård, som tilføyde: ”Tromsø og Harstad vokser på bekostning av de andre, menes det i fylkesplanen. Man skulle i stedet tatt stilling til hvordan arbeidsplasser kan opprettes i fylkets distrikter.”⁷⁴⁴

Generalplanen 1984-1990 må derfor ses på som et mellomspill. Arbeidet i Tromsø kommune var konsentrert om helt andre saker, ikke minst konsentrert om økonomibehandlingen, samtidig som kommunen var inne i en stor omorganiseringsprosess.

⁷⁴³ Tromsø kommune. Forslag til generalplan. 1982-1990. (januar 1983), s. 188

⁷⁴⁴ Tromsø kommune K-sak 263/79 Referatsak: Fylkesplanen 1980-83. Utkast

11.2.3 Modernisering og strategisk planlegging

I 1987 kom en ny kommuneplan for Tromsø, ”Tromsø mot år 2000”, som erstattet generalplanen. Dette varslet en ny og overordnet politikk for byen bygd på en helhetlig grunnleggende filosofi der planleggerne ønsket å få fram perspektiver på Tromsøs framtid som senter og geografisk område. Den nye kommuneplanen var en overkommelig trykksak på 46 sider med en rekke barnetegninger som illustrasjonsmateriale. I tillegg til gjennomgangen av den grunnleggende planfilosofien og utviklingsstrategien, kan planen deles i to hoveddeler. For det første en sektorovergripende del som omhandlet næringsutvikling og sysselsettingen, befolkningsutviklingen og arealbruken, herunder transportsektoren i kommunen. Dernest en del som omhandlet kommunens kjernevirksomheter organisert i kapitler for de enkelte sektorene. Analysen og målene her var samordnet med kommunen langtidsbudsjett for den kommende fireårsperioden.

Hovedproblemstillingen i planen var hvilken rolle Tromsø by skulle ha som senter for distrikts-Tromsø, nabokommunene, landsdelen og Nordkalotten med hele Arktis. Det var definitivt slutt med å planlegge for industrietableringer som hadde vært hovedmålsettingen i tidligere planer. Målet var den gang å skaffe nye industriarbeidsplasser for å utligne tertiærsektorens vekst. Nå var det et uttrykt ønske om å satse på tertiærsektoren og bygge videre på næringer og institusjoner der Tromsøs hadde etablerte fortrinn. Konkret ble det pekt på fiskeriforskningen, arktisk forskning, Tromsø museum, medisinsk utdanning og informasjonsteknologi som eksempler på områder hvor Tromsø alt hadde ”en ledende posisjon nasjonalt og til dels i internasjonal sammenheng”. Kommunen skulle arbeide aktivt for at byen skulle bli nasjonalt senter for klart definerte forsknings- og kompetanseområder. Fram mot århundreskiftet skulle Tromsø derfor satse på to hovedområder: for det første satse aktivt på å videreutvikle universitets- og høyskolemiljøet og for det andre på kultur- og reiselivsnæringen.⁷⁴⁵

Her går det en linje fra revisjonsbehandlingen av generalplanen i 1978/1979 som må ses på som startpunktet for en strategisk næringslivspolitik i Tromsø. Den bebudede strategiske næringsplanen fra forrige generalplanrunde var fortsatt under arbeid. Bystyret hadde gitt forskningsstiftelsen FORUT i oppgave å utarbeide en slik plan. I kommuneplanprosessen

⁷⁴⁵ Tromsø kommune: *Kommuneplan. Tromsø mot 2000*, s. 5

hadde saken vært drøftet i bystyret i mai 1986, men den ble da utsatt.⁷⁴⁶ Nå var hovedlinjene i strategien klart definert.

I samarbeid med omgivelsene skulle Tromsø utvikle og befeste sin posisjon som landsdelsenter. Ved en målsetting om å trekke på all kompetanse som fantes i Tromsø, hadde kommunen tatt initiativ til å gjennomføre prosjektet ”Tromsø som drivkraft i bosettings- og næringsutviklingen i nord” i samarbeid med Troms og Finnmark fylkeskommune. Likeledes var målsettingen å utvikle Tromsø til et nasjonalt senter innenfor Nordkalottensamarbeidet. For å bidra i dette arbeidet skulle det etableres en slagkraftig kommunal planorganisasjon.

Tromsø kommune hadde dermed etablert en ”utenrikspolitikk” som var klart formulert og politisk forankret i et håndterbart overordnet plandokument. Den gamle generalplanleggingens utgangspunkt var arealdisponeringen. Gjennom statlige forskrifter, utdanning og praksis hos planleggerne, samt politiske føringer, hadde generalplanleggingen utviklet seg til å bli kommunal samfunnsplanlegging i vid forstand basert på analyser og beskrivelse av målsettinger for den kommunale virksomheten. Under politisk ledelse av ordfører Rian hadde man nå tatt steget videre ved at den overordnede kommuneplanen var et strategisk plandokument som skulle ligge til grunn for kommunens politikk internt og i forhold til omverden. Arealplanen, som var det eneste rettskraftige dokumentet etter den nye plan- og bygningsloven, valgte man sågar å vente med å behandle. Den var forventet å foreligge først i 1989.

Kommuneplanen innvarslet en ny tilnærming til den overordnede planleggingen og var utformet i henhold til den nye plan- og bygningsloven. En av hovedmålsettingene var å lage en plan som la vekt på å få fram hovedlinjene. ”Detaljnivået er lavt, noe som er helt nødvendig når tidsperspektivet er 12 år”, het det i den nye rådmannen Matz Sandmanns saksframstilling til bystyret. Detaljeringnivået fantes i sektorplanene og andre underliggende planer og utredninger som kommuneplanen bygde på, for eksempel boligbyggingsprogrammet, fortettingsprogram etc.⁷⁴⁷

⁷⁴⁶ Tromsø kommune K-sak 77/1986 *Næringspolitiske utfordringer i Tromsø kommune - melding*

⁷⁴⁷ Tromsø kommune K-sak 165/87 *Kommuneplan Tromsø mot år 2000.*

En annen overordnet målsetting med planen var å utvikle kommunen fra et forvaltningsorgan til et serviceorgan for kommunens innbyggere. Omstilling og resultatorientert virksomhet var nøkkel- og honnørord ikke bare i planen, begrepene kan knyttes til generelle intensjoner nasjonalt og internasjonalt om å effektivisere offentlig virksomhet i samtida.⁷⁴⁸ Den nye organisasjonsstrukturen slik den er beskrevet tidligere med en oversiktlig linjeledelse og sterkt behov for delegering av ansvar og oppgaver, var en forutsetning for moderniseringstiltakene som kom i en rekke kommuner utover på 1980-tallet. Den nye organisasjonsmodellen var sammen med NØI, det nye økonomiske tilskuddssystemet til kommunene, basert på rammebevilgninger, en forutsetning for Tromsø og andre kommuners målsetting om *resultat- og målstyring*. I kommuneplanen for Tromsø uttrykte rådmann Matz Sandmann det med formuleringer som for eksempel: ”Fra forvaltning til servicebedrift”, ”fra vekstforventning til omstilling”, ”fra ensidig budsjettpolitikk til resultatorientering”, ”fra detaljplaner til strategiske valg”, etc.⁷⁴⁹ Alle slike formuleringer inngikk i en trend fra midten av 1980-tallet med forskjellige moderniserings- og fornyelsesprogram som hadde sitt utspring i datidens reformbevegelse innenfor OECD, det tidligere nevnte ”New Public Management” (NPM). I hvor sterk grad bevegelsen slo igjennom i Norge har vært trukket i tvil. På slutten av 1990-tallet hevdet således ledende samfunnsforskere at Norge var en etternøler i forhold til NPM-bevegelsen.⁷⁵⁰ Viljen til en modernisering av Tromsø kommune kom derimot klart til uttrykk: Strategiske prioriteringer i forhold til interne og eksterne aktører og organisasjoner med tanke på framtidig vekst preget kommuneplanen.

11.3 Oppsummering

På begynnelsen av 1980-tallet ble det satt i gang arbeid med å utarbeide nye general/kommuneplaner i Bodø og Tromsø. Utviklingen av planene gikk sakte. I Bodø ble det foretatt en del utrednings- og analysearbeid, mens det i Tromsø ble lagt fram og vedtatt et på mange måter mangelfullt plandokument i 1984. Først etter Stortingets vedtak om ny Plan- og bygningslov ble det fortgang i arbeidet. Ny kommuneplan ble vedtatt i begge byene i 1987. Planene i begge byene ivaretok kommuneplanens målsettinger og perspektiv om langsiktighet og helhetlig planlegging. Både i Bodø og Tromsø ble det redegjort for hvordan kommunens tjenesteproduksjon skulle ivaretas i framtiden ved sektorvise framstillinger. Den nye modellen for politisk og administrativ styring, hovedutvalgsmodellen, en

⁷⁴⁸ Benum (1996): 181

⁷⁴⁹ Tromsø kommune: *Kommuneplan Tromsø mot år 2000*, s. 9-12

⁷⁵⁰ Christensen, Tom og Lægereid (1997): 396-399

linjeorganisasjon med klart sektoravgrensede avdelinger, la til rette for og bidro til utviklingen av denne delen av planen. Med klart avgrenset ansvar lå det også til rette for resultat- og målstyring som ble definert som et mål i Tromsøs kommuneplan. Dette peker henimot målsettinger for plan og styring som kan forankres til NPM-bevegelsens formuleringer om effektivitet og service overfor brukerne. Dessuten var det deler av plandokumentene som ivaretok det sektorovergrepene perspektivet, hvor det også framkom vurderinger av disse byenes posisjon og framtidige utvikling sett i en ekstern kontekst.

I det overordnede perspektivet pekte de nye kommuneplanene på flere måter på grunnleggende endringer i planleggingen av de nordnorske byene. For det første framkom det tendenser til å arbeide for å fange opp byveksten ved økt konsentrasjon innenfor eksisterende bydeler i stedet for fortsatt byspredning. Dette bygde på en erkjennelse av at byspredningen hadde ført til en ubalanse mellom arbeids- og velferdstilbudet i de nye perifere bydelene sammenlignet med de gamle sentrumsområdene. Samfunnsøkonomisk ville det derfor være lønnsomt å bygge nye boliger nærmere sentrum fordi man da kunne utnytte eksisterende infrastruktur og spare innbyggerne for lange reiser til og fra arbeid og undervisning.

De nye kommuneplanene innebar dessuten brudd i den overordnede politikken til de nordnorske byene i retning av å legge en strategisk målsetting til grunn for den framtidige byutviklingen. Dette skiftet i politikk ble i plansammenheng først synlig omkring 1980, for eksempel ved Tromsøs kommunes målsetting om å arbeide eksplisitt for utvikling av og nyetablering i tilknytning til kompetansemiljøene innenfor fiskeriforskningen og utdanning (kapittel 10). I de nye kommuneplanene var slike formuleringer nedfelt som de primære målsettingene for kommunens utviklingsarbeid framover. Argumentasjonen kom til uttrykk i form av egen strategisk bypolitikk. Politikken bygde på erkjennelsen av at den rurale befolkningen i landsdelen fortsatt ville reduseres, mens byene ville vokse, ikke på bekostning av periferien, men i kraft av seg selv. Denne positive byutviklingen skulle støttes opp ved klare prefererte valg med basis i byenes særlige forutsetninger og fortrinn. I denne strategiske politikken burde det tilstrebes en funksjonsfordeling mellom byene der det lå til rette for dette, slik at man ikke konkurrerte om nye etableringer.

Endringene i denne politikken i landsdelen kan tidfestes til omkring midten av 1980-tallet samtidig som den nye Plan- og bygningsloven ble vedtatt. Kommuneplanleggingen i de nordnorske byene ble dermed overfor omgivelsene begrunnet med at utvikling av byene var

det samme som utvikling av landsdelen. Byenes framtidige vekst og utvikling ble formulert ved strategiske målsettinger som var forankret i den enkelte bys lokale forutsetninger og fortrinn. Gjennom en aktiv tilrettelegging og samhandling med andre aktører og organisasjoner i lokalmiljøet skulle målene om vekst og utvikling for bysamfunnet nås.

I planteoretisk sammenheng kan denne formen for planlegging kobles opp mot teorien om *effektiv planlegging (Planning that makes a difference)*. De lokale planleggerne og politikerne formulerte politiske målsettinger som bare kunne nås gjennom en aktiv ”utenrikspolitikk” overfor eksterne beslutningstakere. I generalplanprosessen på 1960- og 1970-tallet var selve planprosessen ett av de viktigste nye momentene i planleggingen. Fokus i kommuneplanleggingen var nå rettet mot å definere klare mål som kunne oppnås gjennom en strategisk bypolitikk.

12 Økonomisk langtidsplanlegging 1978-1990

Tema i dette kapitlet er den økonomiske langtidsplanleggingen i de nordnorske byene i perioden 1978-1990. Tabellen under gir en oversikt over bystyresaker i Bodø og Tromsø der langtidsbudsjett var sakstema. Som vi ser var regulariteten en helt annen enn i forrige periode, da det i Bodø og Tromsø knapt ble produsert noe langtidsbudsjett. Mens konklusjonen i kapittel 9 var at økonomisk langtidsplanlegging hadde minimal betydning før 1978, tyder tabellen under på at slik planlegging ble mye viktigere på 1980-tallet.

Tabell 12-1 Langtidsbudsjett (LTB) behandlet av bystyrene i Bodø og Tromsø 1978-1990⁷⁵¹

År	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988 ⁷⁵²	1989	1990
Bodø	X	X	X		X ⁷⁵³	X	X	X	X	X ⁷⁵⁴		K	X
Tromsø		X		X	X	X	X			X	X	X	X

Om – og i hvor stor grad dette var tilfelle – og ikke minst hvordan og hvorfor dette skjedde, er viktige spørsmål som jeg vil drøfte og analysere i dette kapitlet.

Med utgangspunkt i en beskrivelse og drøfting av den økonomiske langtidsplanleggingen i case-kommunene Bodø og Tromsø vil jeg forsøke å besvare de ovennevnte spørsmålene, selvfølgelig sett i sammenheng med avhandlingens hovedproblemstillinger.

12.1 Formelle rammer for økonomisk langtidsplanlegging

Ved inngangen til perioden 1978-1990 var kommunene ikke pålagt å drive med økonomisk langtidsplanlegging, men også på det økonomiske området burde planleggingshorisonten forlenges fra kun å drive med årsbudsjettering, hevdet de statlige myndighetene.

⁷⁵¹ Kilde bystyrekartene for Bodø bystyre og Tromsø bystyre

⁷⁵² Benevnt som *Handlingsprogram* i Tromsø fra 1987 og i Bodø fra 1989. Etter Plan- og bygningsloven av 1985 inngikk LTB som en del av kommuneplanens handlingsprogram.

⁷⁵³ I realiteten en såkalt "LTB-melding"

⁷⁵⁴ Behandlet integrert som en del av kommuneplanen

I retningslinjer og budsjetrundskriv og også ved å drive rådgivning overfor kommunene via Fylkesmennene, hadde KAD oppfordret til langtidsbudsjettering. Et omfattende planleggingsinstrument i byer og kommuner ble dette likevel ikke i forrige periode (jf. kapittel 8).

Heller ikke den nye Plan- og bygningsloven stilte krav om økonomisk langtidsplanlegging. Men betydningen av økonomisk langtidsbudsjettering kom klart til syne i forarbeidet med loven. Direkte ble det uttrykt ved formuleringer om at kommuneplanens overordnede målsettinger, samt areal- og ressursbruk, skulle komme til syne i et handlingsprogram. Handlingsprogrammet skulle inneholde langtidsbudsjett med en oversikt over driftsutgifter og investeringer med et fireårig tidsperspektiv. Det var forutsatt at dette handlingsprogrammet skulle inneholde både en beskrivende tekstdel og et rent tallbudsjett.⁷⁵⁵ Med en formulering om at kommunestyret minst en gang pr. valgperiode skulle vurdere, eventuelt endre, kommuneplanen, lå det fra 1. juli 1986 implisitt en bestemmelse om at det skulle utarbeides langtidsbudsjett minst en gang innenfor en fireårsperiode.⁷⁵⁶ Men fortsatt var altså ikke langtidsbudsjettering direkte lovpålagt.

Naturligvis har staten gjennom lovgivning og overføringer generelt innflytelse på virksomheten i kommunesektoren, men i forhold til den direkte økonomiske planleggingen og ressursbruken skjedde det en endring først da den nye kommuneloven ble vedtatt i 1992. Fram til 1993 var muligheten til å nekte kommunene låneopptak det eneste maktmiddelet staten hadde for å styre kommunenes økonomi. Først med iverksettelsen av den nye kommuneloven samme år ble økonomisk langtidsplanlegging påbudt for kommunene. I kommuneloven av 1992 framgår det at alle kommuner skal utarbeide rullerende økonomiplaner. Innføringen av obligatorisk økonomiplan var en viktig forutsetning for å lempe på de tidligere kravene til årsbudsjett og statlige godkjenningsordninger.

Kommunelovens vedtak om økonomiplan faller imidlertid utenfor min periodisering av avhandlingen, men tendensen i den statlige politikken var altså å innføre sterkere styring med

⁷⁵⁵ NOU 1983:15, Planlov, s.94-95 (Planlovutvalget).

⁷⁵⁶ Miljøverndepartementet: *Ot.prp.nr. 56 (1984-1985) Plan- og bygningsloven*, s.10, s.111 ff. og s.142-143, samt selve lovteksten i § 20-5 *Behandling av kommuneplanen*. Vanligvis presenteres kommunale langtidsbudsjett med flere påfølgende fireårssykluser, der den første fireårs-perioden har en høyere detaljeringsgrad enn de påfølgende.

økonomiforvaltningen i kommunene. I den perioden som blir omtalt her forelå det bare et indirekte krav om langtidsbudsjettering.

12.2 Regularitet i langtidsbudsjetteringen

Langtidsbudsjettering var altså ikke noen lovpålagt oppgave, men en undersøkelse fra 1988 viste at 86 % av kommunene i Norge drev med slik planlegging. Studien slo fast at alle de store kommunene hadde tatt i bruk denne formen for økonomisk langtidsplanlegging.⁷⁵⁷

Situasjonen hadde endret seg drastisk siden starten av 1980-tallet, da kun 37 % av kommunene brukte dette planleggingsinstrumentet. Men allerede dengang drev hele 84 % av kommunene med mer enn 20 000 innbyggere med langtidsbudsjettering. Det vil i praksis si de største byene. I løpet av 1980-tallet må det derfor kunne påregnes at alle byene i landet hadde tatt slik planlegging i bruk.

På begynnelsen av 1980-tallet var det Troms-kommunene som kom best ut blant de nordnorske fylkene.⁷⁵⁸

Tabell 12-2 **Langtidsbudsjettering i nordnorske kommuner pr. 1981**⁷⁵⁹

Fylke	Totalt antall kommuner	Antall kommuner med LTB	Antall i % av alle kommuner
Nordland	45	25	56
Troms	25	18	72
Finnmark	20	4	20
Norge	454	170	37

Situasjonen for Nord-Norge under ett viste omtrent samme nivå (36 %) som landsgjennomsnittet, mens derimot en annen undersøkelse fra 1980 som kun omhandlet Nord-Norge faktisk opererte med et tall på 48 %.⁷⁶⁰ En begrenset undersøkelse (seks nordnorske kommuner) bekrefter i tillegg tendensen om at større kommuner tok i bruk langtidsbudsjettering før mindre kommuner.⁷⁶¹

⁷⁵⁷ Kleven (1988): 18. Alle kommuner med mer enn 9000 innbyggere drev med LTB.

⁷⁵⁸ Hansen (1981): 40-42. Tallene fra tabellen er også hentet her.

⁷⁵⁹ Hansen (1981).

⁷⁶⁰ Larsen og Røvik (1980): 13. Undersøkelsen omfattet ikke Tromsø, Harstad, Bodø og Narvik.

⁷⁶¹ Jenssen, Synnøve (1987): 15

Jeg har tidligere vist at det knapt ble produsert noen langtidsbudsjett i Bodø og Tromsø før 1978 – dette til tross for at begge byene hadde mer enn 20 000 innbyggere. Etter 1978 framstår langtidsplanlegging som en regulær virksomhet i de to byene. Sammenholder vi mine utviklingstall med tallene fra de ovennevnte undersøkelsene, befester årene omkring 1980 seg som et generelt vendepunkt i bruken av langtidsbudsjettering i den kommunale planleggingen.

Likevel var det fortsatt enkelte år at det ikke ble lagt fram noe langtidsbudsjett i landsdelens to største byer. Som vi så av tabellen innledningsvis forelå det i Tromsø ikke noe bystyrebehandlet langtidsbudsjett verken i 1978, 1980, 1985 eller 1986. Det samme var tilfelle for Bodø i 1981 og 1988. I behandlingen av perioden 1965-1978 ble manglende langtidsbudsjettering blant annet forklart av samtidige kilder med (manglende) personlige egenskaper hos planleggerne. En undersøkelse av kildene for denne perioden viser at en noenlunde lignende begrunnelse ble benyttet for Bodøs del for 1981.⁷⁶² Dette året klarte ikke administrasjonen å legge fram noe langtidsbudsjett, bemanningsproblemer ble oppgitt som årsak. En slik forklaring ble ikke benyttet i 1988 selv om det foregikk et skifte av praktisk og samordnende saksbehandler for slike økonomisaker. Heller ikke for Tromsøs del finner vi slike individuelle årsaksforklaringer. Manglende rullering enkelte år må altså i hovedsak forklares på en annen måte.

12.3 Behov for langsiktig økonomisk planlegging

Innledningsvis i del III slo jeg fast at 1978 representerte et omslag i den økonomiske politikken i Norge, karakterisert ved tilpasning til de internasjonale økonomiske konjunktorene. Dette ga seg blant annet utslag i statlige innstramninger overfor kommunesektoren. Paradoksalt nok viser undersøkelser i ettertid at økonomien i kommunesektoren sett under ett hadde realvekst i hele vår periode. (jf. kap. 9, diagram 9-1). Omslaget ga seg altså ikke utslag i noen økonomisk reduksjoner. Inntektsfallet på grunn av de statlige innstramningene må ha blitt kompensert på andre måter.

I kapittel 9 antydet jeg hvordan dette slo ut for Bodø og Tromsø. Et diagram over kommunenes reelle årlige brutto driftsinntekter pr. innbygger i perioden 1975-1990 (Diagram

⁷⁶² Bodø kommune, bystyret K-sak 69/82 *Langtidsbudsjett (LTB) 1982-85*

9-2) varierte fra et år til et annet. Selv om perioden (1975-1990) sett under ett viste realvekst, har innstrammingspolitikken virket inn på kommuneøkonomien. Nedskjæringene i de statlige overføringene ble oppfattet som problematiske, noe som kom til uttrykk i behandlingen av langtidsbudsjettene både i Tromsø og Bodø.⁷⁶³

Mens den økonomiske situasjonen for Tromsøs del i 1976 og 1977 hadde fortonet seg som rosenrød, resulterte de statlige innstrammningene i 1978 i forslag om budsjettreduksjoner. Kommunen og dens økonomi ble karakterisert ved begreper som "konkursbo", "krise" og "på fallittens rand".⁷⁶⁴ Redusert skatteinntang, for store investeringer og økte renteutgifter gjorde økonomiske nedskjæring og mulige oppsigelser nødvendige, opplyste finansrådmann Kåre Nordgård, til sterke protester fra arbeidstakernes fagforeninger.⁷⁶⁵ Ved behandlingen av langtidsbudsjettet påfølgende år slo effektene av de statlige innstrammingsiltakene inn for fullt, og følelsen av økonomisk unntakstilstand var en realitet. Dette medførte at kommunen måtte foreta ny vurdering av allerede vedtatte investeringer, i følge finansrådmannen.⁷⁶⁶

Også i Bodø ble situasjonen oppfattet som vanskelig. Behandlingen av langtidsbudsjettet for 1978-1981 bar preg av den nye økonomiske innstrammingspolitikken, noe som ble ytterligere forsterket neste år (langtidsbudsjettet for neste periode (1979-82))⁷⁶⁷

Byenes politikere forsøkte å ta grep for å få situasjonen under kontroll. Byene kunne nok forholde seg til de økonomiske rammene ved hjelp av årsbudsjett og regnskap, men for å få forutsigbarhet var det nødvendig med en lengre planleggingshorisont. Langtidsbudsjettering var ingen pålagt oppgave, planleggingsformen var lite benyttet i forrige periode, men nå måtte den innføres fordi den økonomiske situasjonen krevde dette.

Det forhold at kommunene hadde vokst til komplekse organisasjoner, krevde administrative og økonomiske grep i form av langsiktig økonomisk planlegging. Aktørene var seg dette bevisst, noe som illustreres av følgende eksempel: Hvert eneste forslag til langtidsbudsjett i Bodø (etter ansettelsen av ny økonomikonsulent i 1982) inneholdt nærmest en belæring til

⁷⁶³ I Nord-Norge slo også krisen innenfor fiskerinæringen på 1980-tallet spesielt ut sammenlignet med andre regioner, jf. "Kystkrise" i Furre (1993): 456-457

⁷⁶⁴ Nordlys, 3.mars 1978, 27.mai 1978, 29.oktober 1978 og 3.november 1978

⁷⁶⁵ Nordlys, 3.mars 1978 og 4.november 1978

⁷⁶⁶ Tromsø bystyre, K-sak 169/70. *Langtidsbudsjett 1979-83. Budsjettsituasjonen 1980.*

⁷⁶⁷ Bodø bystyre, K-sak 128/78 *Langtidsbudsjett for Bodø kommune for perioden 1978-1981* og Bodø bystyre, K-sak 91/79 *Langtidsbudsjett 1979-1982 for Bodø kommune*

politikerne, under tittelen: ”Hva er hensikten med langtidsbudsjettet?”. Administrasjonen påpekte her den langsiktige planleggingens betydning, til tross for vanskelighetene med endrede forutsetninger og generell usikkerhet ved langsiktig økonomisk planlegging. Hovedhensikten med langtidsbudsjettet var at den politiske ledelse skulle stake ut kursen i god tid slik at administrasjonen kunne ”planlegge og utføre kommunale vedtak i den rekkefølge som [var] forutsatt” og unngå ”impulsprosjekter” som ikke var forankret i planlegging og skikkelig finansiert.⁷⁶⁸

Belæringen bar trolig preg av at den nyansatte økonomikonsulenten, Arne B. Øigarden, kom fra stillingen som langtidsbudsjettkonsulent hos Fylkesmannen i Nordland, men den antyder også noe om behovet og ambisjonene man hadde med langsiktig planlegging generelt.

12.4 Langtidsbudsjettering i Bodø

12.4.1 LTB innenfor nye økonomiske rammebetingelser

Bodøs andre langtidsbudsjett ble lagt fram for, og vedtatt av, bystyret i oktober 1978. Dette innebar starten på regulær langtidsbudsjetteringen for kommunen. De første årene bar behandlingen preg av den statlige økonomiske politikken. Sett fra byens politikere og administrasjon sin side var den kommunale økonomien presset, og det var den statlige politikken som ble gitt skylden for tilstanden. I en melding til bystyret om kommunens økonomi i april 1980, oppsummerte rådmann Gisle Johnson situasjonen på følgende vis:

De statlige innstrammingsiltak overfor kommunene har lenge vært kjent. De konkrete enkelttiltak har vært satt ut i livet litt etter hvert. Virkningen av de enkelte tiltak har vært til dels vanskelig å anslå. Samtidig har også tiden fra et tiltak har vært satt i verk til virkningen har kommet til syne, variert fra tiltak til tiltak. Dette har vært med å komplisere den økonomiske planleggingen i kommunene. (fra saksframleggets innledning)⁷⁶⁹

For å bedre situasjonen forsøkte politikerne i Bodø å fremme direkte henvendelser bygd på lokal argumentasjon overfor staten: I 1980 argumenterte formannskapet med at byen på en og

⁷⁶⁸ Bodø bystyre, K-sak 69/82 *Langtidsbudsjett(LTB) 1982-85. Rullering - melding*

⁷⁶⁹ Bodø bystyre, K-sak 57/80 *Kommunal økonomi – status og opplegg for perioden 1980-1984*

samme tid både var vekstsenter og utkantkommune. Staten måtte derfor ta ansvar slik at byen kunne løse sine oppgaver både som landsdels- og fylkessenter, og dessuten ta hensyn til at Bodø hadde utkantproblemer i kommunens ytterdistrikter; problemer som kunne sammenlignes med enhver annen utkantkommune. Bodø var således i en særstilling, og staten måtte derfor tilgodese byen med mer skatteutjevningssmidler så byen kunne løse sine oppgaver.⁷⁷⁰ Lignende argumentasjon fant også sted for Tromsøs vedkommende, uten at staten fant å kunne bidra verken for Bodø eller Tromsøs del.

Det skulle vise seg å være nærmest en kontinuerlig utfordring å få langtidsbudsjettet i balanse i løpet av 1980-tallet. Både byens politikere og administrasjon forsøkte fra første stund å ta grep for å få situasjonen under kontroll. Konsekvensen av hovedtallene og opplegget for langtidsbudsjettarbeidet for perioden 1980-1984 var at ambisjonen måtte reduseres ytterligere sammenlignet med budsjettarbeidet i 1978 og 1979. Budsjettallene ble nedjustert, og rådmannen konkluderte med at ethvert økonomisk avvik ville resultere i utsettelse av planlagte prosjekter eller investeringer.⁷⁷¹ Kommunen drev med ”ansvarlig” rammebudsjettering, noe som betydde at de nyopprettede sektorstyrene (hovedutvalgene) fikk lov til å budsjettere innenfor en ramme som tilsa 2 % økning av netto driftsutgifter. Bystyret tok hele sakskomplekset til etterretning og konkluderte med at rammeøkningen i realiteten innebar betydelige reduksjoner i neste års budsjett (årsbudsjett for 1981).⁷⁷²

I 1981 klarte ikke administrasjonen å legge fram noe langtidsbudsjett. Bemanningsproblemer ble eksplisitt oppgitt som årsak. Først sommeren 1982 kunne rådmann Gisle Johnson, sammen med overnevnte økonomikonsulent Øigarden, framlegge en budsjettmelding til bystyret som sa noe om den langsiktige økonomiplanleggingen. Her inngikk den overnevnte ”belæringen” om langtidsbudsjetteringens innhold og betydning. I denne sammenhengen mante rådmannen og hans stab politikere til ansvarlighet slik at den politiske og administrative kapasitet ikke ble vendt mot ”løsning av økonomiske problem istedenfor viktige utbyggingsoppgaver.”⁷⁷³

⁷⁷⁰ Bodø bystyre, K-sak 57/80 *Kommunal økonomi – status og opplegg for perioden 1980-1984*

⁷⁷¹ Bodø bystyre, K-sak 57/80 *Kommunal økonomi – status og opplegg for perioden 1980-1984*

⁷⁷² Bodø bystyre, K-sak 57/80 *Kommunal økonomi – status og opplegg for perioden 1980-1984*

⁷⁷³ Bodø bystyre, K-sak 69/82 *Langtidsbudsjett(LTB) 1982-85. Rullering - melding*

Til tross for formaningene om økonomisk planlegging og styring; da langtidsbudsjettet for neste år ble framlagt, hadde kommunen opparbeidet seg et underskudd på 12 millioner kroner som den måtte finne inndekning for de kommende budsjettår (senere beregninger viste at underskuddet i realiteten var på 13,8 mill. kr⁷⁷⁴) Det nye langtidsbudsjettet bar derfor preg av liten handlefrihet. Regjeringens signal om 1 % realvekst i kommunesektoren var bundet opp i rente og avdragsutgifter på allerede opptatte lån meldte rådmannen, som i tillegg uttalte at:⁷⁷⁵

*Problemet for kommunen i dag er ikke hvorledes "overskuddet" skal fordeles, men hvor stort må overskuddet gjøres for å dekke opp tiltak som allerede er vedtatt, jfr. foreslåtte investeringer og driftstiltak i 1984.*⁷⁷⁶

Situasjonen framsto ytterligere forverret da årsbudsjettet for 1984 ble framlagt tre måneder senere i desember 1983. Den økonomiske rammen måtte ytterligere reduseres med ca. 2,5 millioner kr som en følge av reduksjon av skatteutjammingsmidler, og det eneste botemiddelet var budsjettinnstramninger, samt økte skatter og avgifter.⁷⁷⁷

I Bodø fortonte altså årene fra 1978 til og med 1983 seg som en evig kamp for å få den kommunale økonomien i balanse. Som vist i kapittel 7, arbeidet kommunen med tilrettelegging av nye boligområder, samtidig som velferdstilbudet skulle opprettholdes både driftsmessig- og ved vedlikehold og investeringer i infrastrukturen. Langsiktig økonomisk planlegging var sektorovergripende. I en by med et budsjett på flere hundre millioner kr burde budsjettprosessen og budsjettdebatten være preget av nye ønsker i en diskusjon om hvordan framtidens behov skulle løses. I stedet ble bystyrebehandlingen av langtidsbudsjettene karakterisert ved tallfokus; marginale tall sett i sammenheng med budsjettenes størrelse. Det var en evig kamp for å få budsjettene i balanse.

I nedskjæringssaker finnes det mange eksempler på at politikerne hadde problemer med å følge en konsekvent linje, ofte ved at sektorpolitikere i avdelingsstyrer ikke klarte å forholde seg til oppgitte rammer. Det ble derfor bystyrene som til slutt måtte forsøke å balansere budsjettene, men også her kunne sektorpreferanser slå ut ved saksbehandlingen. Ved

⁷⁷⁴ Jf. Bodø bystyre, K-sak 57/85 *Langtidsbudsjett (LTB) 1985-1988*

⁷⁷⁵ Bodø bystyre, K-sak 76/83 *Langtidsbudsjett(LTB) 1983-1986.*

⁷⁷⁶ Bodø bystyre, K-sak 76/83 *Langtidsbudsjett(LTB) 1983-1986.*

⁷⁷⁷ Bodø bystyre, K-sak 118/83 *Budsjett 1984*

behandlingen av langtidsbudsjettet for 1980-1984 anmodet bystyret administrasjonen om å vise økonomisk ansvarlighet i budsjettoppfølgingen. Samtidig uttrykte de samme politikerne uenighet i mange av rådmannens prioriteringer som de mente var alt for harde. Særlig gjaldt dette forslag om innstramninger i skolesektoren hvor administrasjonen ble bedt om å finne løsninger som lå nærmere opp til skoleadministrasjonens opprinnelige budsjettforslag.⁷⁷⁸

Men stort sett bar budsjettprosessen preg av å være en fellesoppgave mellom administrasjon og politikere – de siste med litt forskjellige typer forslag til løsninger – om å få økonomien i balanse.

12.4.2 Politisk regimeskifte i Bodø

Mens borgerlig styre fortsatt gjaldt på nasjonalt nivå, og Erlend Rian (H) fikk fornyet tillit som ordfører i Nord-Norges største by, resulterte kommunevalget i Bodø høsten 1983 i sosialistisk valgseier. Den i politisk forstand ubeskrevne sykepleieren Per Pettersen (Ap) kunne etter nyttår innta ordførerkontoret med en rad unge politikere i ”sersjant-korpset”, deriblant tidligere stortingsrepresentant og senere statssekretær Stig Fossum samt dagens Bodø-ordfører Odd Tore Fygle. Arbeiderpartiet hadde gått til valg med en voldsom kritikk av ”høyresidens” økonomiske vanstyre. Alt i januar 1984 underkjente det nye regimet budsjettet som det borgerlige flertallet hadde vedtatt rett før jul. Pettersen & co hevdet at andre tiltak måtte til for å få kommunens økonomi på rett kjøll. Spørsmålet i denne sammenheng vil være å vurdere hvorvidt skiftet i politisk ledelse fikk noen innvirkning på økonomistyringen, og hvordan dette eventuelt kom til uttrykk gjennom den økonomiske langtidsplanleggingen.

For den nye politiske ledelsen i Bodø skulle oppgaven vise seg i å bli mer omfattende en først antatt. Tilbakemelding på kommunens ressursbruk i 1983 forelå på vårparten. Kommunen hadde pådratt seg et nytt underskudd på 6, 1 mill. kr. Fra 1982 trakk byen med seg et underskudd på ca. 13 millioner, og ved utløpet av 1983 var derfor det akkumulerte underskuddet på 19,9 millioner kr.⁷⁷⁹

Da langtidsbudsjettet for 1984-1987 ble framlagt i juni 1984 ble situasjonen oppsummert på følgende måte:

⁷⁷⁸ Bodø bystyre, K-sak 91/79 *Langtidsbudsjett 1979-82 for Bodø kommune*

⁷⁷⁹ Jf. Bodø bystyre, K-sak 57/85 *Langtidsbudsjett (LTB) 1985-1988*

*Den økonomiske handlefriheten har i Bodø kommune og i andre kommuner blitt sterkt redusert som følge av reduksjon i skatteveksten og økning av rentenivået. Det høye rentenivået med en positiv realrente virker spesielt tyngende for Bodø kommune som har hatt svært mange og store investeringer de siste 10 år.*⁷⁸⁰

Sakene så imidlertid ut til å gå rette veien for den nye ledelsen i kommunen som på seinhøsten 1984 omtrent hoverte overfor sine politiske motstandere. ”Lysning for kommuneøkonomien i Bodø” het det i en overskrift i avisa Nordlands Framtid, der Aps gruppeleder Stig Fossum hevdet at: ”Fortsatt borgerlig styre ville ført oss i grøfta.”⁷⁸¹ Den borgerlige avisa Nordlandsposten kommenterte derimot situasjonen på følgende måte: ”Bedret økonomi preget en tam budsjettdebatt i Bodø”, men konklusjonen var også der at regnskapet for 1984 så ut til å komme ut i balanse.⁷⁸²

Regnskapsoverskuddet på 4,6 mill. kr i 1984 hjalp til å bedre balansen, og det ble utarbeidet en nedbetalingsplan for å dekke inn kommende års driftsbudsjett.⁷⁸³ Påfølgende år kom kommunens regnskap også på plussiden, og selv om det akkumulerte underskuddet ikke fullstendig var dekt inn, konkluderte den sosialistiske ledelsen i Bodø våren 1986 med at den økonomiske utviklingen var snudd for kommunen, ”Høyrekonkurs snudd til pluss.” Et overskudd på 7 millioner hadde ikke så stor betydning for et budsjett på mer enn 700 millioner, men det viktige var å se dette i relasjon til at de borgerlige drev med underskudd i hele perioden 1979-1984, hevdet ordfører Pettersen og gruppeleder Fossum.⁷⁸⁴ Nordlands Framtid fulgte opp på lederplass med å prise det lokale arbeiderpartiets styringsvilje og ansvarlighet.⁷⁸⁵

For lokalpolitikere i samtiden var det viktig å framstille endrede og positive regnskapstall som et kategorisk brudd i politikken. For historikerne kan i ettertid dette ”bruddet” framstå som en episode, en problemstilling jeg vil ta stilling til ved å følge utviklingen fram til 1990. På tross av at den økonomiske situasjonen ikke var optimal, førte driftsoverskuddet i 1985 til at Bodøs politikere og administrasjon kom på offensiven. Både i den løpende økonomiske

⁷⁸⁰ Bodø bystyre, K-sak 73/84 *Langtidsbudsjett (LTB) 1984- 87*

⁷⁸¹ NF, 14.11.1984

⁷⁸² NP, 17.11.1984

⁷⁸³ Jf. Bodø bystyre, K-sak 57/85 *Langtidsbudsjett (LTB) 1985-1988*

⁷⁸⁴ NF, 8.3.1986

⁷⁸⁵ NF, 10.3.1986

langtidsplanleggingen og i forbindelse med kommuneplanarbeidet som pågikk, ble som jeg skal vise, nye store investeringsprosjekt diskutert. Det akkumulerte underskuddet kunne imidlertid ingen se bort fra. Dette var en forutsetning som fortsatt gjaldt i planleggingen.⁷⁸⁶ Kommunens økonomiske situasjon var fortsatt presset.

12.4.3 Lokalpolitiske forventninger til ny nasjonal politikk

Behandlingen av langtidsbudsjettet for 1985-1988 framstår som interessant sett i relasjon til politikernes generelle holdninger til langsiktig økonomisk planlegging og forventninger til politikk på nasjonalt nivå. Mitt utgangspunkt er hvordan lokalpolitikerne forholdt seg til kommunens akkumulerte underskudd, som rådmannen hadde lagt opp til å håndtere i henhold til en treårig nedbetalingsplan ved inndekning over driftsbudsjettet.⁷⁸⁷

For raskere å kvitte seg med underskuddet, fremmet bystyrets høyreside forslag om nedskjæringer som ville bety en besparelse på totalt 2,1 mill. kr på langtidsbudsjettet, samt salg av et mindre kommunalt kraftverk. Begge forslagene ble nedstemt av bystyrets flertallsgruppering (AP/SV/V) med 27 mot 24 stemmer.⁷⁸⁸ Et positivt vedtak ville ikke fjernet underskuddet, men kun kortsiktig avhjulpet det, hevdet de. Slik jeg vurderer det var det ingen politisk vilje verken fra posisjon eller opposisjon til å gjennomføre en mer radikal innstrammingspolitikk enn den som rådmannen la opp til.

I stedet ble det uttrykt forventninger til at eksterne faktorer kunne rydde opp i økonomien. Først av alt gjaldt det virkningene av et politisk systemskifte på nasjonalt nivå. I regjeringskontorene hadde Kåre Willoch (H) styrt siden våren 1981, og bystyrets flertallsgruppering (AP/SV/V) hadde store forventninger til Stortingsvalget høsten 1985. Mot de borgerliges stemmer fikk derfor bystyrets posisjon vedtatt følgende formulering i forbindelse med langtidsbudsjettbehandlingen.:

Ut fra de politiske signaler og løfter som er gitt, vil kommuneøkonomien forbedres og gi rom for tilleggprioritering i LTB's investeringsramme på 10 mill. og driftsramme på 5 mill. dersom vi får et regjeringsskifte til høsten.

⁷⁸⁶ Bodø bystyre, K-sak 57/85 Langtidsbudsjett (LTB) 1985-1988

⁷⁸⁷ Bodø bystyre, K-sak 57/85 Langtidsbudsjett (LTB) 1985-1988

⁷⁸⁸ Bodø bystyre, K-sak 57/85 Langtidsbudsjett (LTB) 1985-1988

*Dersom dette skjer, vil bystyret komme tilbake til konkret prioritering i forbindelse med behandling av årsbudsjett for 1986.*⁷⁸⁹

12.4.4 Nytt økonomisk inntektssystem for kommunene

Dernest hadde lokalpolitikere forventninger til innføringen av "Nytt økonomisk inntektssystem for kommunene" (NØI).

Som vist i kapittel 9 hadde det i flere tiår pågått debatt og utredning om oppgave- og utgiftfordelingen mellom forvaltningsnivåene i offentlig sektor. Utover på 1970-tallet ble det klart at "ansvarsprinsippet" skulle råde grunnen. Dette ble endelig nedfelt i *NOU 1982:15 Nytt inntektssystem for kommunene* som var avgitt av Hovedkomiteen for lokalforvaltning. Utredningen, og rapporter som bygde på denne, lå til grunn for bodøpolitikernes standpunkt i spørsmålet som ble behandlet i bystyret i begynnelsen av januar 1983.⁷⁹⁰

De lokale holdningene og argumentasjonen til saken samsvarte med skillelinjene som framkom nasjonalt (jf. kapittel 9). Den administrative toppledelsen med rådmannen i spissen var positiv til det nye systemet som innebar rasjonalisering og effektivisering av den kommunale virksomheten. I dette tilfellet ved utvidet ansvar for økonomisk styring ved rammebevilgninger, i stedet for arbeid med et tidskrevende refusjonssystem knyttet til øremerkede tilskuddsordninger. Midten av 1980-tallet bar generelt preg av økt fokus på rasjonalitet og styring av den kommunale virksomheten.⁷⁹¹ Forutsetningen sett fra rådmannens side var imidlertid at kommunen ble tilgodesett med tilstrekkelige overføringer fra statens side når nye pålegg og tiltak ble innført.

Holdningen i det politiske miljøet avdekket store motsetninger knyttet til sektorinteresser som hadde tradisjon for å forholde seg til finansiering via øremerkede refusjoner slik som i

⁷⁸⁹ Bodø bystyre, K-sak 57/85 *Langtidsbudsjett (LTB) 1985-1988*

⁷⁹⁰ Bodø bystyre, K-sak 12/83 *Nytt inntektssystem for kommunene*.

⁷⁹¹ Et annet "rasjonalitetsprosjekt" som i likhet med NØI ble iverksatt i 1987 var frikommuneforsøket som også Bodø kommune i likhet med Tromsø søkte på. Dette innebar at kommuner ble invitert til å søke om å prøve ut alternative måter å organisere sin virksomhet på. Hensikten var å tilpasse virksomheten til lokale forhold. I Norge ble det godkjent om lag 100 såkalte frikommuneforsøk, mens 20 kommuner og seks fylkeskommuner ble utpekt til "frikommuner". Verken Bodø eller Tromsø ble uttatt til prøvekommuner. jf. Bodø bystyre, K-sak 79/86 *Bodø kommune som frikommune – tilråding om deltakelse i forsøksvirksomhet*. og Ellen Rømming (1999): *Desentralisering, regionalisering og lokale maktstrukturer: et posisjonspapir for Makt- og demokratiutredningen*, som e-publikasjon på Ellen Rømmings hjemmeside <http://www.sv.uio.no/mutr/publikasjoner/rapp1999/rapport5.html> (21.8.2007)

skolesektoren. Skolestyrets flertall var derfor i mot "Nytt økonomisk inntektssystem" (NØI). Formannskapet forkastet med 7 mot 6 stemmer rådmannens positive innstilling i saken. Flertallet mente NØI måtte utprøves og vurderes med sikte på å oppnå et likeverdig tilbud for alle i skolesektoren. Ved den endelige behandlingen i bystyret fikk derimot rådmannen, om enn noe knapt, oppslutning for sitt syn (29 mot 4 stemmer). Dette ble da meddelt departementet som byens endelige holdning til innføringen av det nye finansieringsprinsippet.⁷⁹²

Med uenigheten fra høringsuttalelsen om innføringen av NØI frisk i minne, var det påtakelig at byens politikere kun to år senere enstemmig sluttet seg til formuleringer om at nytt inntektssystem både ville gi økte statlige midler til kommunen og samtidig gi politikerne større handlefrihet og styringsrom over budsjettet. Forventningene til egen styringskapasitet og mulighetene for samarbeid mellom de forskjellige kommunale sektorene ved det nye systemet var så høye at man anmodet om å få "hele statstilskuddet [utbetalt] i en sum – uten binding til noen sektor." Dette var ikke i overensstemmelse med realitetene som innebar at overføringene til kommunen i en overgangsperiode skulle øremerkes i "sekkeposter" fordelt på de forskjellige hovedformålene/sektorene.⁷⁹³

12.4.5 En kort optimistisk episode

Da langtidsbudsjettet (LTB) for 1986-89 ble presentert av rådmann, kommuneplansjef og økonomisjef høsten 1986, kom den nye optimismen til uttrykk. Konsekvensene av en rekke store investeringsprosjekter, som hadde vært drøftet både i og utenfor det politiske miljøet, ble plassert inn i langtidsbudsjettet. I en langsiktig storsatsing fram mot år 2000 skulle det investeres 325 millioner kr i blant annet Bodøhall (forballhall/idrettshall), kulturhus, friluftsanlegg/skistadion, opprustningstiltak av sentrum og nærmiljøsentere (skole).⁷⁹⁴ I tillegg kom nødvendige investeringer som en følge av boligbyggingsprogrammet og bygging av trygdeboliger i bydelene.⁷⁹⁵

Langtidsbudsjettet (LTB) for 1986-89 ble behandlet under samme sak som boligbyggingsprogrammet (BBP), og det var kommuneplansjefen Steinar Skogstad, som stod

⁷⁹² Bodø bystyre, K-sak 12/83 *Nytt inntektssystem for kommunene*. Jf også Bodø kommunes sentralarkiv: Boks "Sentraladm 100. Budsjett og regnskap generelt 1969-85.": Kommunens brev til KAD 29.1.1983 i sakens anledning

⁷⁹³ Jf. Bodø bystyre, K-sak 57/85 *Langtidsbudsjett (LTB) 1985-1988*

⁷⁹⁴ NF 19.6.1986

⁷⁹⁵ Jf. Kommuneplanen fra 1987, s. 45 / Langtidsbudsjettet 1987-1990.

som saksbehandler for dette samordnende dokumentet. Fra administrasjonens side var det utarbeidet et sammendrag med punktvis tilrådninger som politikere ble bedt om å ta stilling til. "LTB og BBP skaper en viktig ramme omkring administrasjonens (planmessige) oppfølging" av vedtatte tiltak, uttalte rådmann Johnson. Han understreket derfor betydningen av at bystyrets medlemmer ga "klare politiske prioriteringer" av de oppgavene kommunen skulle løse.⁷⁹⁶

Påfølgende år ble ikke Langtidsbudsjettet (og boligbyggingsprogrammet) behandlet særskilt, men inngikk som egen integrert del i kommuneplanen. Ved endelig votering ble langtidsbudsjettet vedtatt med en rimelig grad av konsensus (mot 8 stemmer). De økonomiske prioriteringene lå fortsatt fast.⁷⁹⁷

Spørsmålet jeg vil stille, er om samordningen av planene som kom i 1986 og 1987 i ettertid kan betraktes som et skritt på veien mot en mer varig integrert planleggingsprosess, eller om samordningen var av mer tilfeldig karakter. I 1986 konkluderte rådmann Johnson og kommuneplansjef Skogstad med at man på langt nær var kommet langt nok: "Kommunal langtidsplanlegging er under utvikling. Årets programarbeid har bekreftet at vi ikke har funnet en god og praktisk arbeidsform."⁷⁹⁸ Hvorvidt administrasjonen påfølgende år mente å ha et fullgodt opplegg gis det ikke uttrykk for, men samordningstiltakene må der og da tolkes som et resultat av arbeidet med kommuneplanarbeidet. Kommuneplanen skulle være langsiktig og helhetlig (sektorovergripende), og dermed inkludere både boligbyggingsprogram og langtidsbudsjett, samt andre sektorplaner. I 1988 var samordningspraksisen forlatt, boligbyggingsprogrammet ble fremmet som egen sak, mens langtidsbudsjettet rett og slett ikke ble behandlet dette året.⁷⁹⁹ For å kunne vurdere årsaken til dette må vi rekapitulere situasjonen to-tre år tidligere.

12.4.6 Politisk strid i økonomiske kriseår.

Ved behandlingen av langtidsbudsjettet i 1985 var det politiske klimaet positivt. Sett fra byens politikere og toppledelses sted, var den økonomiske situasjonen under kontroll, nedbetalingen av underskuddene før 1984 var påbegynt, og et samlet bystyre stilte forventninger til økte

⁷⁹⁶ Bodø bystyre, K-sak 80/86 *Boligbyggingsprogram (BBP). Langtidsbudsjett (LTB) 1986-89*

⁷⁹⁷ Bodø bystyre, K-sak 55/87 *Kommuneplanen*

⁷⁹⁸ Bodø bystyre, K-sak 80/86 *Boligbyggingsprogram (BBP). Langtidsbudsjett (LTB) 1986-89*

⁷⁹⁹ Bodø bystyre, K-sak 80/86 *Boligbyggingsprogram 1988-91 (93)*

rammer og større handlefrihet i den økonomiske politikken. I tillegg hadde den politiske ledelsen i Bodø, med arbeiderpartirepresentantene i spissen, store forhåpninger til et eventuelt regimeskifte nasjonalt i forbindelse med høstens Stortingsvalg. Et regjeringsskifte lot imidlertid vente på seg da Willochs trepartiregjering etter valget kunne regjere videre i en parlamentarisk situasjon med Fremskrittspartiets to representanter på vippen i Stortinget. Først i mai 1986 kom regjeringsskiftet etter at Willoch-regjeringen falt på kabinettspørsmålet om økt bensinavgift.⁸⁰⁰

Den nye Brundtland-regjeringen sto overfor store utfordringer på grunn av omslag i verdensøkonomien med synkende oljepris og børsfall. Regjeringens politikk imøtekom derfor ikke forhåpningene til arbeiderpartistyret i Bodø. I stedet for reformpolitikken som var lovet før valget, iverksatte regjeringen en økonomisk politikk som etter Berge Furrens mening var i overensstemmelse med den Willoch-regjeringen hadde uttalt den skulle utføre, men ikke klarte å gjennomføre; få kontroll med prisene, senke inflasjonen, skape balanse i utenriksøkonomien og styrke konkurransevnen. Dette medførte selvfølgelig ytterligere innstramminger i den offentlige økonomien og dermed også for kommunesektoren.⁸⁰¹

I Bodø hadde bystyret i forkant av regjeringsskiftet vedtatt en ny kommuneplan og et LTB som la opp til store investeringer. Den nye nasjonale politikken fikk umiddelbare virkninger for byen. Bodøs befolkning ble presentert følgende av Brundtland-regjeringens statsbudsjett i en avisartikkel i midten av oktober 1987. Alle landets kommuner ble pålagt økte innbetalinger til Folketrygdfondet.⁸⁰² Sammen med andre statlige innsparinger som kommunen måtte bidra til, betydde dette en utgiftsøkning på mer enn 30 millioner kr.⁸⁰³

1988 ble et dramatisk år for Bodø. Alt i januar ble betegnelser som ”økonomisk kriseår” med ”dramatiske innsparinger” brukt, og oppsigelser antydte som mulige nødvendige tiltak.⁸⁰⁴ Situasjonen var uoversiktlig. Å fastsette regnskapsunderskuddet for 1987 skulle vise seg vanskelig: Den var nærmest ”parodisk”, hevdet Ivar Kristiansen (H) på mandag 18. april. Da hadde rådmannen før helga uttalt at kommunens underskudd var på 30 millioner, mens

⁸⁰⁰ Furre (1993): 427

⁸⁰¹ Furre (1993): 427-428

⁸⁰² NF, 14.10.1987

⁸⁰³ Jf. Bodø bystyre, K-sak 44/88 *Budsjettregulering 1/88 – budsjetttrimmer 1989* og Bodø bystyre, K-sak 74/88 *Budsjettregulering 2/88 – budsjetttrimmer 1989*. Kommunene måtte i tillegg til folketrygdsandelen dekke deler av statens andel av skattelettelser ved spareordninger (SMS, AMS etc)

⁸⁰⁴ NP og NF 6.1.1987

ordføreren på lørdag hevdet det kun var på 11,7 millioner kr.⁸⁰⁵ Tirsdag fastsatte kommunerevisjonen det faktiske driftsunderskuddet til 35 millioner kr.⁸⁰⁶

Både ordføreren og rådmannen hevdet situasjonen var uhåndterlig og ønsket å legge fram et underskuddsbudsjett for 1988. En underbalanse på 20 millioner ble antydnet. Staten måtte bidra med økte overføringer var ønsket fra byens ledelse.⁸⁰⁷ Den kommende budsjettbehandlingen dannet opptakten til et hardere politisk klima mellom de to fløyene i bodøpolitikken, men også mellom (deler av) det politiske miljø og toppledelsen i kommunen.

I økonomisk sammenheng måtte den lokale arbeiderpartiledelsen, til tross for lokale henvendelser, ta konsekvensen av at regjeringen Brundtland ikke ville tilføre ekstra midler til kommunesektoren. Da årsbudsjettet for 1987 ble behandlet, gikk de derfor inn for betydelige budsjettreduksjoner. Dette var likevel ikke tilstrekkelig i følge den borgerlige opposisjonen.⁸⁰⁸ Framover vårparten foreslo rådmannen drastiske budsjettnedskjæringer som ikke ble bifalt fullt ut av noen av partiene i bystyret.⁸⁰⁹ Forslagene var for drastiske, men etter den endelige avdekkingen av regnskapsunderskuddet var det ingen vei tilbake. De politiske motsetningene var skjerpet med kraftig språkbruk og uenighet om virkemidlene. Etter forslag fra rådmann Johnson oppnevnte formannskapet i begynnelsen av mai en tverrpolitisk komité som skulle forslå tiltak for å få budsjettet i balanse. Alvoret i situasjonen framkom ved at komiteen allerede i møtet fikk navnet ”øksekomite”.⁸¹⁰

Rykter om ytterliggående tiltak fra komiteen florerte.⁸¹¹ I juli 1988 kom resultatet av komiteens arbeid som førte til drastiske budsjettreguleringer av bystyret. Det ble vedtatt kutt i bevilgningene som blant annet medførte inndragning av 60 stillinger, nedlegging av nærmiljøkontor samt vedtak om økte kommunale avgifter og gebyrer. Barnehage, skole og helse- og sosialsektoren ble skjermet i den grad det var mulig.⁸¹²

⁸⁰⁵ Ordføreren inkluderte inntekter fra salg av næringsarealer i driftsregnskapet.

⁸⁰⁶ NF, 15.4.1988, 16.4.1988, 18.4.1988 og 19.4.1988

⁸⁰⁷ NF, 30.10.1986

⁸⁰⁸ NF, 4.12.1987, NP, 17.11.1987. I tillegg til redaksjonell artikkel, leserinnlegg fra den politiske nestoren Alfred Nilsen-Nygaard (H) som i fortørnelse over det han hevdet var uansvarlig budsjettering forlot formannskapetets møte under budsjettbehandlingen og derfor ble ilagt bot etter kommuneloven.

⁸⁰⁹ NF, 8.3.1988

⁸¹⁰ NP, 19.5.1988. Øksekomiteen besto av ordfører Per Pettersen (Ap), Stig Fossum (Ap), Rolv Lyngstad (SV), Ivar Kristiansen (H) og Hans Olav Fjærvoll (Frp).

⁸¹¹ NF, 2.6.1988

⁸¹² Bodø bystyre, K-sak 74/88 *Budsjettregulering 2/88 – budsjetttrammer 1989* samt NF, 23.6.1988 og 7.7.1988

Høyresiden raste mot forslaget. ”Øksen falt ikke hardt nok”, uttalte Ivar Kristiansen (H). Det sosialistiske flertallet i bystyret var ikke villige til å foreta tilstrekkelige innstramminger, mente han. Den nylig vedtatte kommuneplanens investeringsplan ble også strammet inn. Arbeidet med og rammene for årsbudsjettet for 1989 ble også diskutert, men noe langtidsbudsjett for 1988 ble ikke framlagt hverken da eller senere på året.⁸¹³

12.4.7 Økonomisk langtidsplanlegging og økonomisk politikk overfor kommunesektoren

Noe langtidsbudsjett ble altså ikke vedtatt i 1988. Årsaken var åpenbar, knyttet til arbeidet med kommunens akutte økonomiske problemer.⁸¹⁴ Alle mulige tilgjengelige ressurser hos rådmannen ble benyttet for å løse denne oppgaven. Å utarbeide årsbudsjett var lovpålagt, dette kortsiktige arbeidet ble derfor prioritert, selv om kravet til langtidsplanlegging var skjerpert ved iverksettelsen av den nye Plan- og bygningsloven. Denne stilte krav om at kommuneplanens handlingsprogram – inneholdende langtidsbudsjett – skulle revideres årlig (jf. kapittel 9). Dette kravet klarte ikke den kommunale organisasjonen og politikerne å etterleve i 1988.

Situasjonen var kaotisk og uklar. Først i midten av januar 1989, etter en rekke bystyremøter, kom bystyret endelig i mål med behandlingen av årsbudsjettet. Det hadde da balansert investeringsbudsjettet ved hjelp av store låneopptak.⁸¹⁵

Spørsmålet var hva Fylkesmannen, som hadde adgang til å nekte kommunene låneopptak og på det grunnlaget underkjenne budsjettet, ville gjøre. Kredittsituasjonen til Bodø var anstrengt og uryddig. Blant annet var kassakreditten overtrukket med 63 millioner kr høsten 1988.⁸¹⁶ Da Fylkesmannen så seg nødt til å underkjenne budsjettet, blant annet fordi Bodø hadde tatt opp lån som var utenfor regelverket, svarte lokalpolitikere med å hudflette Fylkesmannen

⁸¹³ Bodø bystyre, K-sak 74/88 *Budsjettregulering 2/88 – budsjetttrammer 1989* samt NF, 23.6.1988 og 7.7.1988

⁸¹⁴ Bemanningsproblemer, som på begynnelsen av 1980-tallet hadde vært begrunnelse for ikke å legge fram et langsiktig planleggingsdokument, kan ikke vektlegges selv om økonomisjef Arne B. Øigarden sluttet i sin stilling i høsten 1987. Øigarden ble erstattet nokså umiddelbart av Per Vatle, som hadde lang erfaring fra kommunal virksomhet og planlegging generelt

⁸¹⁵ Bodø bystyre, K-sak 107/88 *Budsjett 1989 – del I* (behandlet 15/11 og 29/11) og K-sak 6/89 *Budsjett 1989* (Første gang behandlet i bystyret 15/12).

⁸¹⁶ NF 12.10.1988

grunnet manglende lokal budsjettinnsikt.⁸¹⁷ Først i august 1989 ble budsjettet godkjent, og da i følge Nordlandsposten med ”hevet pekefinger”, fra Fylkesmannens side.⁸¹⁸

Langsiktig kommunal planlegging ble altså nedprioritert for å løse akutte økonomiske problemer da nasjonal politikk endret kommunens rammebetingelser i form av reduserte statlige overføringer. Staten ved Fylkesmannen kom da inn som kontrollinstans og opprettholdt et langsiktig perspektiv gjennom å nekte kommunene låneopptak. Nye lån ville få langsiktige økonomiske konsekvenser ved økte finansutgifter som måtte dekkes inn over kommunens driftsbudsjett kommende år.

12.4.8 Gjennomføring av kulturprosjekt innenfor trange økonomiske rammer

Arbeidet med kommunens økonomi var hovedsaken for byens politiske og administrative ledelse både i 1989 og 1990. I et langsiktig perspektiv skulle økonomiarbeidet komme til syne i behandlingen av langtidsbudsjettet. Etter den nye plan- og bygningsloven inngikk langtidsbudsjettet som en del av kommuneplanens handlingsprogram. Langtidsbudsjettet skulle da behandles som en del av revideringen av handlingsprogrammet. Dette ble gjort både i 1989 og 1990.

Utfordringen for byens politikere og administrasjon var å ta stilling til om det var mulig å realisere de store investeringsprosjektene som var vedtatt i kommuneplanen og dermed i langtidsbudsjettet i 1987. Spørsmålet om realiseringen resulterte i en eskalering av fjorårets konflikt mellom de to politiske fløyene. Striden toppet seg sommeren 1990 da ordfører Per Pettersen ”gikk ut i avisen” og under overskriften ”Stopp faenskapen,” ba byens politikere om å stå samlet for å løse oppgavene man sto overfor.⁸¹⁹ Konfliktdimensjonen kom særlig til syne i arbeidet med å skaffe byen kulturhus og ny storhall for idretten (Bodø-hallen). Spørsmålet var hvordan disse prosjektene skulle fullføres i den pressede økonomiske situasjonen.

Ønske om nytt kulturhus i Bodø hadde versert lenge i offentligheten før det ble tatt inn i byens langtidsbudsjett og kommuneplan i løpet av 1986/1987. Forskjellige store prosjekter ble

⁸¹⁷ NF og NP 21.1.1989

⁸¹⁸ NP, 18.8.1989. Etter at det i april 1990 viste seg at underskuddet i 1989 var på 21 millioner kr reagerte Fylkesmannen med å nekte låneopptak utenom det å holde driften i gang i henhold til NF, 20. og 21.4.1990

⁸¹⁹ NF, 21.6.1990 jf. også NF 4.1.1988, NP 18.3.1989 og NF, 20.4.1990

konkretisert før bystyret samlet seg om bygging i samarbeid med SAS-hotellet på et kommunaleid kvartal (parkeringsplass) foran hotellet. Forutsetningen for prosjektet, som totalt var kostnadsberegnet til mer enn 100 millioner kr, var statlig støtte og i tillegg finansiering fra hotellet. I forbindelse med kommunevalgkampen 1987 framkom det usikkerhet om den politiske støtten for bygging av kulturhus. SAS-hotellet krevde avklaring om kommunens stilling, noe som ble stadfestet ved behandlingen av kommuneplanen i juni 1987 (mot to stemmer).⁸²⁰

Det andre store investeringsprosjektet var Nordlandshallen som ble formalisert i begynnelsen av 1984. Kommunens relasjon til selskapet var i utgangspunktet begrenset til driftstilskudd og kommunale garantier. Fylkeskommunen bidro med gratis tomt, og etter hvert ble flere interessenter, som næringslivet og Forsvaret, involvert. I løpet av 1986 vedtok kommunen å støtte selskapet med 30 millioner i investeringstilskudd, samt å gå inn som hovedaksjonær. Hallprosjektet var nå også utvidet til å innbefatte en næringsdel. Etter at bidragene fra de forskjellige interessentene var klargjort, ble det 11.6.1987 avholdt nytt stiftingsmøte der storhallprosjektet skiftet navn til Nordlandshallen A/S. Ordfører og rådmann gikk inn som medlemmer i styret.⁸²¹

Begge disse prosjektene var ved forpliktende vedtak i formannskap/bystyre tenkt realisert på forholdsvis kort tid – siste halvdel av 1980-tallet. I begge tilfellene var prosjektene organisert etter governance-prinsippet med kommunen som hovedinteressent og en viktig økonomisk bidragsyter. Andre interessenter var lokale aktører innenfor næringslivet og interesseorganisasjoner.⁸²²

En viktig utenforstående pådriver for prosjektet var Bodø Næringsforum som er en reiselivsorganisasjon og dessuten en interesseforening for næringslivet i byen. Den økonomiske krisa i 1988 medførte at alle planlagte investeringer måtte revurderes. To forhold spilte inn i den kommende prioriteringsdiskusjonen i kommunen: For det første om det var vilje til å prioritere prosjektene, hvordan bystyret skulle prioritere mellom dem og dernest om

⁸²⁰ Lyngstad (1997): 85-128. Lyngstad gir her en utførlig gjennomgang av vedtaksprosessen i kulturhussaken. Min framstilling av prosessen bygger vesentlig på han. I den aktuelle saken om tillitsvotum til hotellprosjektet uttalte SP, RV og SV, i følge Lyngstad, at andre prosjekt hadde prioritet foran kulturhuset. AP /KRF og V var klart for, mens H var uenig innad.

⁸²¹ Som over, 137-146

⁸²² Lokale og nasjonale idrettsorganisasjonene involverte seg blant annet Norges Fotballforbund.

det fortsatt var mulighet til å finansiere disse i et politisk klima som, slik jeg har vist, utviklet seg fra betegnelsen kjølig til iskaldt.

Oppslutningen og utviklingen av de to prosjektene var forskjellig. Realiseringen ble utsatt, men begge ble satt i sammenheng med det kommende 175-årsjubileet for Bodø by 20. mai 1991, som også var målsettingen for fullføring.

Arbeidet med Nordlandshallen gikk inn i forskjellige faser under debatt og påvirkning fra en rekke interesser som idrettssektoren, nærings- og reiselivssektoren, samt det politiske miljøet. Hallprosjektet ble drevet fram av en argumentasjon fra sterke og synlige idretts- og næringsinteresser. I det politiske miljøet var det særlig Arbeiderpartiet med ordfører og gruppeleder i spissen, som sammen med Høyre ivret for realiseringen. Dette til tross for at de borgerlige partiene, og da spesielt Høyres gruppeleder Ivar Kristiansen, var kritisk til mange sider ved prosessen. Prosjektet hadde fallende politisk oppslutning, men byggingen startet likevel opp sommeren 1989.⁸²³

Kulturhusprosjektet "levde også et farlig liv". Med forverret kommunal økonomi og manglende statsstøtte ble det opprinnelige prosjektet i samarbeid med SAS-hotellet, etter mye politisk strid, skrinlagt.⁸²⁴ Et alternativt kulturhuskonsept som skulle realiseres ved ombygging av Aspåsen skole og aula, ble isteden iverksatt. Prosjektet var fortsatt politisk svært omstridt på grunn av kommunens vanskelige økonomiske situasjon. Den politiske uenigheten kom særlig til syne da det politiske flertallet i Bodø valgte å organisere kulturhuset som et klassisk New Public Management-prosjekt for å unngå Fylkesmannens "hånd" ved finansieringen. Samt da hele den borgerlige gruppen i protest forlot formannskapsmøtet der det ble vedtatt at det nye kulturhuset A/S skulle leie ut restlokalene av det opprinnelige skolebygget til skolevirksomheten som hadde hatt tilhold i bygget siden det ble oppført. Kulturhuset ble ferdiggjort og åpnet til feiringen av byjubileet i mai 1991.

Samtidig med utviklingen av de to nevnte kulturprosjektene vedtok Bodø kommune i januar 1987 å bygge det såkalte Tverlandsprosjektet, et eldre senter som besto av trykdeboliger med

⁸²³ Bodø kommune: fikk ikke kvalifisert flertall i bystyret for bevilgning, måtte 2.gangs behandling jf. gml kommuneloven om 2/3 flertall i bevilgningssaker (vedtatt m 31 mot 22).

⁸²⁴ Kulturhusprosjektet konkurrerte med nytt teaterbygg i Mo i Rana om statlig byggestøtte.

en tilliggende servicedel.⁸²⁵ Året etter ble det ikke arbeidet med prosjektet pga den økonomiske situasjonen, men i likhet med kulturprosjektene var det lagt inn i langtidsbudsjettet (kommuneplanens handlingsprogram). I 1989 intervenerte Fylkesmannen og forlangte at kommunen måtte prioritere mellom de tre investeringstiltakene fordi lånerammen ble for stor. Han ville ikke godta at låneopptak i kommunale A/S skulle holdes utenfor kommunens totale låneramme. I prioriteringsdebatten tapte eldresenteret til fordel for kulturhus og idrettshall. Året etter ble eldreprosjektet utsatt, og ikke vedtatt endelig før i 1991 – og da redusert til kun trygdeboliger uten servicedel.

Statsviteren Rolv Lyngstad (som for øvrig var formannskapsmedlem for SV i perioden) hevder i sin doktorgradsavhandling, i en sammenlignende analyse av de tre prosjektene, at utfallet var uventet. Valgprogrammene fra 1987, samarbeidsavtaler og folkemeningen skulle tilsi at eldreprosjektet var det som først skulle ferdigstilles. Med utgangspunkt i moderne regimeteori hevder han at utfallet var et resultat av hvordan det oppstår en styringskoalisjon mellom ledende politikere, toppsjiktet i den kommunale administrasjonen, næringslivsaktører og media som utvikler et felles normsett og ideologi. Dette var avgjørende for de politiske beslutningene som ble fattet. Beslutningene ble tatt ut fra næringslivets premisser, sier Lyngstad. Konkret ved at politikerne i økonomisk trange tider argumenterer for å prioritere prosjekt som representerer ”utgift til inntekts ervervelse” i håp om at dette på sikt skal bedre den økonomiske situasjonen for kommunen.⁸²⁶

Til dette hevder daværende gruppeleder i Arbeiderpartiet, Stig Fossum, at Lyngstad ser bort fra at politikk også er ”det muliges kunst”. På grunn av den økonomiske situasjon kommunen var kommet opp i 1988/1989 var det ikke mulig å realisere ”Eldreprosjektet” på Tverlandet i den form det hadde. Bare servicedelen ville påføre kommunen 25 millioner i økte driftsutgifter pr. år. Økte driftsutgifter var umulig å legge inn i budsjettssammenheng, helst burde utgiftene reduseres. Investeringen i eldreprosjektet måtte derfor utsettes og realiseres etter kulturprosjektene som etter planen og de valgte ”forretningsløsningene”, ikke skulle påføre kommunen nye driftsutgifter.⁸²⁷

⁸²⁵ Lyngstad(1997): 193-197

⁸²⁶ Lyngstad (1997): 189. Lyngstad illustrerer også prosessen med å vise hvordan prosessen kan forklares ved omdefinering av prosjektene. I utgangspunktet var de to kulturprosjektene definert som en del av en kommunal fordelingspolitikk etter hvert gikk de over til å bli beskrevet som utviklingspolitikk, s.372 ff

⁸²⁷ Intervju Stig Fossum, 3.10.06.

12.4.9 Langtidsbudsjettering etter kriseåret

Etter det økonomiske kriseåret 1988 ble den økonomiske langtidsbudsjetteringen tatt opp igjen, men da, som nevnt over, i ny form. Kommunen hadde en vedtatt kommuneplan, og måtte derfor i henhold til den nye Plan- og bygningsloven, behandle LTB i forbindelse med den årlige revideringen av kommuneplanenes handlingsprogram.

I praksis betydde dette ikke noe nytt for Bodø kommune. Debatten både i 1989 og 1990 artet seg som de forutgående års debatter om langtidsbudsjettet. Administrasjonen forsøkte å legge fram et driftsbudsjett som var i samsvar med forventet forbruk og inntekter uten at det ble foretatt noen omfattende evaluering av drift og oppgaver innenfor sektoren. I og med at årsbudsjettet ble lagt fram i samme sak som langtidsbudsjettet, ble diskusjonen todelt. Debatten om driftsoppgavene ble en fragmentert og kortsiktig debatt som dreide seg om justeringer av rådmannens budsjettforslag. Tallene i seg selv sto i fokus, ikke oppgaveløsningen i et lengre perspektiv. Diskusjonen om langtidsbudsjettet omhandlet omtrent ikke driftsoppgavene. I stedet var det investeringsbudsjettet diskusjonen dreide seg om med et særlig fokus på nye store investeringsoppgaver. For 1989 og 1990 betydde det en ny innpassing av Nordlandshallen og kulturhusprosjektet i budsjettene.⁸²⁸ I stedet for en diskusjon om langsiktige prioriteringer (handlingsprogrammets tekstdel) ble diskusjonen om handlingsprogrammet preget av tall og budsjettbalanse.

12.5 Langtidsbudsjettering i Tromsø

Som vist i forrige kapittel, drev Tromsø kommune fram mot 1978 med langtidsbudsjettering som ikke var reell. Mot finansrådmann Nordgårds intensjon presset politikerne og fagrådmennene igjennom en prosess og utforming av langtidsbudsjettet som medførte at det i innhold lignet mest på en "ønskeliste" i stedet for et balansert budsjett. Spørsmålet her er om, og eventuelt hvordan og hvorfor, arbeidet og utformingen av langtidsbudsjettet i Tromsø tok en ny retning på 1980-talet, eller om prosessen stagnerte slik at Tromsøs langtidsbudsjett fortsatt framsto som et dokument uten forankring i den framtidige drift og utvikling av byen. Frekvensen på vedtatte langtidsbudsjett tyder på at dette virkemiddelet i planlegginga ble

⁸²⁸ Bodø bystyre, K-sak 115/89 *Budsjett 1990 – handlingsprogram 1990-93*

viktigere enn tidligere. I motsetning til tiåret forut var det på 1980-tallet kun tre år bystyret ikke fikk framlagt noe langtidsbudsjett til politisk behandling. Synspunkter på den økte frekvensen, samt lakunene, vil jeg komme tilbake til i den avsluttende oppsummeringen for dette kapitlet.

12.5.1 Økonomisk omstilling

Tromsøs økonomiske stilling virket ganske positiv i 1976 og 1977, men i 1978 kom omslaget med redusert skatteinntang, for store investeringer og økte renteutgifter som endret situasjonen.⁸²⁹ Som et apropos til de borgerliges motstand i Bodø mot realiseringen av kulturhus på slutten av 1980-tallet, argumenterte Tromsø Arbeiderpartis formann, Tor Zachariassen på samme måte ti år tidligere. Tromsø hadde vært for ambisiøse i utbyggingspolitikken med for store og råflotte prosjekter. ”Stormannsgalskap” var beskrivelsen Zachariassen brukte om investeringspolitikken. Et første tiltak for å forbedre situasjonen ville være å revurdere kulturhusprosjektet ved å satse på en mye rimeligere løsning enn den planlagte til 40-60 millioner kr, hevdet han.⁸³⁰

Fylkesmannen i Troms var også opptatt av Tromsøs økonomi. Han karakteriserte den som svak, og han ba kommunen legge fram en langsiktig strategi for løsning av problemet.⁸³¹ Svaret ville være å utarbeide og vedta realistiske langtidsbudsjett der drifts- og investeringsnivå balanserte i forhold til kommunens inntekter. Da kommunen ved behandlingen av langtidsbudsjettet for 1979-83 skulle ta fatt på denne oppgaven, viste det seg imidlertid at oppgaven var enda vanskeligere enn forutsatt. Motkonjunkturpolitikken var forlatt, og nå slo den statlige innstrammingspolitikken inn for fullt. Kommunen måtte derfor, ifølge finansrådmannen, revurdere allerede vedtatte investeringer.⁸³²

I november 1982 karakteriserte Nordgård situasjonen som enda vanskeligere for byen. Willoch-regjeringen meldte at kommunene måtte tilpasse seg rammene som var satt i den nasjonale økonomien. KAD presiserte i budsjetttrundskrivet for 1982 at botemiddelet var å budsjettere innenfor forsvarlige rammer, men i langtidsbudsjettsammenheng uttrykte Kåre

⁸²⁹ Nordlys, 3.mars 1978, 27.mai 1978, 29.oktober 1978, 3.november 1978 og 4.november 1978

⁸³⁰ Nordlys, 28.mai 1978.

⁸³¹ Tromsø bystyre, K-sak 191/79. *Kommunebudsjett – Fylkesmannens godkjenning*

⁸³² Tromsø bystyre, K-sak 169/70. *Langtidsbudsjett 1979-83. Budsjettsituasjonen 1980.*

Nordgård seg pessimistisk. Hans konklusjon var at Tromsø verken kunne opprettholde sitt driftsnivå eller utføre planlagte investeringer.⁸³³ Ut fra den rådende situasjonen var rådmannen ikke i stand til å presentere noe annet enn hovedtall. Bystyret tok dette til etterretning og ba administrasjonen utarbeide et detaljert langtidsbudsjett som kunne behandles året etter.⁸³⁴

Med et slikt vedtak forventet muligens politikerne å få seg forelagt et bearbeidet langtidsbudsjett tidlig på nyåret, men dette skjedde ikke. I stedet kom budsjettet for neste fireårsperiode opp til behandling i bystyret høsten 1982. På tross av at Tromsøs økonomiske situasjon ble karakterisert som vanskelig, åpnet langtidsbudsjettet for nye investeringer i skoleanlegg i nye boligområder.⁸³⁵ Neste år ble imidlertid ”bremsene satt på”. Tromsø hadde, i følge rådmannen, ingen handlefrihet. Han karakteriserte forslaget til budsjett for 1984 som ”uforsvarlig”, men samtidig nødvendig, da det ikke var mulig å fortsatt underbudsjettere og samtidig opprettholde driften ved utvidelse av kassakredittkontoen.⁸³⁶ I langtidsbudsjettet fantes det ikke plass til investeringer, kun innpassing av driften av kulturhuset.⁸³⁷

Tromsøs politiske ledelse og administrasjon ga i 1983/1984 følgende analyse av utviklingen siden 1977: Årsaken til den elendige økonomiske situasjonen var å finne i en kontinuerlig innstramming i kommuneøkonomien. Skylden ble lagt på Regjering, Storting og Kommunenes sentralforbund (KS) som hadde forholdt seg alt for passive til kommunenes problemer.⁸³⁸ Først da Oslo og Bergen fikk problemer, våknet KAD og KS opp for å ordne opp i disse byenes økonomi, som i utgangspunktet var mye bedre stilt enn Tromsø og for eksempel Harstad, ifølge både bystyrevedtak og uttalelser fra rådmann Nordgård.⁸³⁹

Ikke bare for Tromsø, men også fra andre kommuners ståsted (jf. Bodø) var nok dette en nærliggende forklaring på situasjon. Å planlegge økonomiske innstramminger i forbindelse med års- og langtidsbudsjett var ingen enkel oppgave, og dessuten var det en ny kommunalpolitisk situasjon sammenlignet med perioden forut for 1977 da slik virksomhet hadde vært overflødig (jf kapittel 8). Byene skaffet sine inntekter vesentlig fra tre kilder: via

⁸³³ Tromsø bystyre, K-sak 310/81. *Langtidsbudsjett 1981-85 – kommunens økonomiske situasjon - hovedtall*

⁸³⁴ Tromsø bystyre, K-sak 328/81. *Langtidsbudsjett 1981-85 – kommunens økonomiske situasjon - hovedtall*

⁸³⁵ Tromsø bystyre, K-sak 215/82 *Tromsø kommunens langtidsbudsjett 1983-1986*

⁸³⁶ Nordlys 20.oktober 1983

⁸³⁷ Tromsø bystyre, K-sak 126/83 *Tromsø kommunens langtidsbudsjett 1984-87*

⁸³⁸ Tromsø bystyre, K-sak 218/83 *Tromsø kommunes langtidsbudsjett 1984-87*

⁸³⁹ Tromsø bystyre, K-sak 218/83 *Tromsø kommunes langtidsbudsjett 1984-87*. jf. dessuten K-sak 142/84 *Langtidsbudsjett 1985-88* (behandlet i bystyret 3. juli 1984)

avgifter, skatter og statlige overføringer. Når overføringene ble redusert, var staten den nærmeste å skylde på. At nordnorske aktører også kunne skylde på forskjellsbehandling sammenlignet med andre byer, var ikke uvanlig. Problemet for de kommunale aktørene var imidlertid å heve blikket. Årsaksforholdene kan naturligvis nyanseres, men den bakenforliggende hovedårsaken til kommunenes økonomiske problemer lå i omstillingen i økonomien som kom som en følge av motkonjunkturpolitikens fall.

12.5.2 Endring av prinsippene for økonomisk planlegging

Samtidig ble økonomiforvaltningen og -planleggingen i Tromsø vesentlig endret. For det første ble bystyret ved behandlingen av langtidsbudsjettet i 1982 informert om NØI,⁸⁴⁰ og endelig vedtok bystyret enstemmig, under egen sak i desember 1983, å legge rammebudsjettering til grunn i en samordnet økonomistyring. Vedtaket innebar at budsjetterammer skulle gis ut fra foregående års regnskap og inneværende års budsjetterammer. Den totale budsjettet skulle fordeles på de forskjellige sektorene, og forbruket skulle innvirke på nye rammer i form av at besparelser kunne overføres og brukes neste budsjettår, mens overforbruk måtte dekkes inn kommende år. Her var det altså muligheter for det enkelte sektorstyre å disponere besparelser det kommende budsjettår.⁸⁴¹

Endelig fikk rådmann Nordgård gjennomslag for sine budsjettprinsipper som han hadde forsøkt å innføre syv år tidligere – ved behandlingen av langtidsbudsjettet i 1976. Igjen trakk han fram det rasjonelle ved en slik prosedyre for økonomisk planlegging, men spørsmålet var om det var metoden i seg selv som falt i smak hos politikerne, eller om det lå andre argumenter til grunn for avgjørelsen.

Det at kommunen var kommet i et økonomisk uføre kan være en årsak til at politikerne valgte nye økonomiske planleggingsprinsipper. Rammebudsjettering betydde strammere rammer i budsjettprosessen, og Tromsøs politikere hadde behov for å få økonomien under kontroll. Jeg vil imidlertid argumentere for at den nye styringsmodellen (hovedutvalgsmodellen) bidro til vedtaket om rammebudsjettering. Innføringen av en linjeorganisasjon, politisk og administrativt, åpnet for utstrakt delegering av saker som ikke kunne kategoriseres som overordnede plan- og økonomisaker, til formannskap og de nye fire hovedutvalgene

⁸⁴⁰ Tromsø bystyre, K-sak 215/82 *Tromsø kommunens langtidsbudsjett 1983-1986*

⁸⁴¹ Tromsø bystyre, K-sak 279/83 *Rammebudsjettering*

(sektorene). Den gamle modellen la opp til en fragmentert styring med begrenset samordning og ansvar for iverksetting av beslutninger fordelt på flere rådmenn, mens det nye systemet ikke kunne fungere uten utstrakt delegering av beslutninger og økonomiforvaltning.⁸⁴²

Som det het i budsjettpremissene da systemet skulle iverksettes:

*Rammebudsjettering er en måte å fordele budsjettarbeidet på flere ansvarlige nivåer. Den vesentligste forskjellen fra den tradisjonelle budsjetteringsteknikk er at en ved rammebudsjettering i større grad er sikret at summen av avdelingenes budsjett er tilpasset kommunens inntektsramme. Dette betyr at formannskapet ikke behøver å gå inn i avdelingenes budsjett dersom disse er innenfor de fastlagte rammer.*⁸⁴³

Rammebudsjettering kom altså som en konsekvens og del av moderniseringstiltakene i kommunesektoren på 1980-tallet. For Tromsø virket innføringen av hovedutvalgsmodellen som den viktigste årsaksforklaringen i denne sammenhengen. Men prosessen som fører fram mot *Nytt inntektssystem for kommunene* fra 1986 peker i samme retning.

12.5.3 Å innføre det nye systemet tok tid.

Bystyret vedtok i 1983 å starte opp med rammebudsjettering. Prinsippet ble første gang utprøvd i arbeidet med budsjettet for 1985 der rådmannen i sitt saksframlegg kunne meddele at alle avdelingene, med unntak av Helse- og sosialavdelingen, klarte å holde seg innenfor rammen som var gitt for budsjettarbeidet. Dette var imidlertid en sak som måtte og kunne ordnes ved den administrative samordningen av budsjettet og den påfølgende politiske behandlingen.⁸⁴⁴

Implementeringen av det nye budsjetteringsprinsippet tok tid. For det første var det formelle grunner til dette. Selv om det i 1983 var uttrykt at hovedutvalgene skulle ha full frihet til å disponere innenfor sin budsjetttramme og overføre et eventuelt overskudd til påfølgende år, var dette i utgangspunktet begrenset av retningslinjer og unntak vedrørende budsjettkategorier og beløpsstørrelse. Først i 1986, da NØI ble innført, åpnet den nytilsatte rådmannen Mads

⁸⁴² Jf. Tromsø bystyre: K-sak 223/83 Ny nemndstruktur, samt K-sak 36/84 *Organisering av de politiske styringsorganer reglement*

⁸⁴³ Alt skriftlig her er fra Tromsø kommune, K-sak 234/84 *Budsjett 1985* dessuten jf. K-sak 142/84 *Langtidsbudsjett 1985-88* (behandlet i bystyret 3. juli 1984)

⁸⁴⁴ Alt skriftlig her er fra Tromsø kommune, K-sak 234/84 *Budsjett 1985* dessuten jf. K-sak 142/84 *Langtidsbudsjett 1985-88* (behandlet i bystyret 3. juli 1984)

Sandmann for å gjennomføre prinsippet helt, dersom ikke lovverket sa noe annet. De begrensningene som hovedstyrene til nå hadde hatt når det gjaldt for eksempel lønnsmidler (sykelønnsrefusjoner) og økte inntekter, ble opphevet.⁸⁴⁵

For det andre gjaldt det å få kommunen som organisasjon til å fungere som en samlet enhet. Som vist tidligere, var en av begrunnelsene for å innføre hovedutvalgsmodellen å utvikle en oversiktlig og hierarkisk linjeorganisasjon, slik at overordnede politiske beslutninger ble fulgt opp på avdelingsnivå. I ettertid har modellen imidlertid blitt kritisert fordi den med sine klart avgrensede ansvarsområder (fordelt på avdelingsstyrer og administrative enheter) resulterte i at sektorinteressene ble fremmet på bekostning av et organisatorisk helhetssyn. Medlemmer av avdelingsstyrene og ansatte i de enkelte avdelingene kom til å arbeide for sine sektorinteresser, særlig i forbindelse med fordeling av ressurser. I stedet for å være bystyrepolitiker ble man sektorpolitiker, også i forbindelse med budsjettbehandling i formannskap og bystyre. Det gjaldt også i kommunens administrasjon: Bjørn Kaldhol, som tok over som rådmann da Sandmann forlot Tromsø i 1988, hevder således at en av hans første hovedoppgaver som rådmann var å arbeide for en felles bedriftskultur. Avdelingsdirektører måtte tvinges til å dreie fokus bort fra kun egne arbeidsområder og over til hva som tjente Tromsø som helhet.⁸⁴⁶

12.5.4 Manglende langtidsbudsjettering tross optimisme

Hovedproblemet for Tromsøs administrasjon og politikere var imidlertid at kommunen slepte med seg store underskudd fra tidligere år. Som det ble uttrykt i kommuneplanen i 1987:

*Tromsø kommune gikk inn i 80-årene med ekspansive driftsbudsjetter med forventning om at 70 årenes "kommunale gullalder" skulle fortsette.*⁸⁴⁷

Det var imidlertid optimisme å spore fram mot midten av 1980-tallet, og 1986 så ut til bli et godt år da budsjettoplegget ble presentert i november 1985.⁸⁴⁸ Da bystyret i en positiv tone endelig vedtok årsbudsjettet i januar 1986, var det et samlet bystyre som sluttet seg til ordfører Erlend Rians (H) uttalelse om at situasjonen var mye bedre enn tidligere. Politisk

⁸⁴⁵ Tromsø kommune, K-sak 97/86 Økonomimelding I-86

⁸⁴⁶ Intervju med Bjørn Kaldhol, 13.6. 2006

⁸⁴⁷ Tromsø kommune: *Tromsø mot år 2000*

⁸⁴⁸ Nordlys, 15. november 1985

uenighet var det kun på ressursfordelingen mellom by og distriktsområdene i byen, et klassisk politisk stridsområde i Tromsø.⁸⁴⁹ Optimismen var ikke grunnløs. Da regnskapet for fjoråret forelå viste det seg at overskuddet på driften var tilstrekkelig til både å dekke netto investeringskostnader og storparten av lånevdragene. Det store regnskapsoverskuddet i 1985 på ca. 15 millioner kr skulle imidlertid vise seg å være et unntak. Riktig nok ble det overskudd på driften også i 1986 og i 1987 som gjorde at tidligere års underskudd kunne reduseres. Økt skatteinngang var den vesentlige årsaken til at et akkumulert underskudd på 32 mill fra årene 1982-1984 kunne reduseres til 13,6 mill kr i 1987.⁸⁵⁰

Til tross for denne tilsynelatende framgangen i den økonomiske situasjonen var Tromsøs lånegjeld hovedproblemet i et lengre perspektiv. Fylkesmannen uttalte seg stadig negativt til Tromsø kommunes økonomiforvaltning.⁸⁵¹ Uten at det direkte kommer til uttrykk i kildene, kan dette muligens være en av årsakene til at Tromsø kommune ikke bystyrebehandlet noe langtidsbudsjett verken i 1985 eller 1986. Det var ikke mulig å legge fram og vedta noe langtidsbudsjett som klargjorde hvordan gjeldsbyrden skulle forvaltes tilfredsstillende overfor Fylkesmannen. Men å kategorisk fastslå at dette var årsaken til at langtidsbudsjettene uteble dette året, er ikke mulig ut fra kildematerialet.

Først i 1986 ble det tatt grep i saken. I en budsjettmelding til bystyret sommeren samme året meldte rådmann Sandmann at investeringsrammen måtte revurderes. Tromsø opererte med et investeringsbudsjett på 120 mill kr, noe som medførte en netto opplåning på 53 mill i 1986. Det var ikke tilfredsstillende. I følge rådmannen innebar imidlertid ikke dette kutt i investeringene, men kun at realiseringen av de planlagte prosjektene ble forskjøvet og utsatt i tid.⁸⁵² En slik løsning gjorde det også mulig å gi realistiske langsiktige økonomiske prognoser i kommuneplanen som var under arbeid. Med planlagte investeringer og låneopptak under kontroll, og under påvirkning av positive økonomiske årsresultat i 1985 og 1986, kunne kommuneplanen politisk sluttbehandles i en positiv ånd.

Likheten med utviklingen i Bodø er slående. Første del av perioden etter 1978 var preget av behovet for økonomisk innstramming for kommunenes side. Samtidig kom det en økonomisk

⁸⁴⁹ Bladet Tromsø, 17.januar 1986

⁸⁵⁰ Tromsø kommune: Handlingsprogram 1989-92 og budsjett 1989, s.8

⁸⁵¹ Tromsø kommune, K-sak 97/86 *Økonomimelding I-86*

⁸⁵² Tromsø kommune, K-sak 97/86 *Økonomimelding I-86*

oppgangskonjunktur utover 1980-tallet. Liberaliseringen av kredittmarkedet i kombinasjon med en lav realrente medførte en overopphetet økonomi, til det som på midten av tiåret er blitt karakterisert som ”jappetid”. Den positive trenden i kommuneøkonomien fram mot tidspunktet da både Bodø og Tromsø vedtok sine kommuneplaner, må forstås på denne bakgrunn. Endringene kom først som et resultat av Brundtland-regjeringens omlegging av den økonomiske politikken.⁸⁵³

12.5.5 Strammere økonomistyring

I 1988 kom Brundtland-regjeringens innstramminger overfor kommunesektoren for alvor til syne også i Tromsø. Den nye økonomiske situasjonen kom til å prege økonomiplanleggingen fram mot 1990.

Ved behandlingen av budsjettmelding II-1988 i oktober meldte rådmann Sandmann at det gikk mot et regnskapsunderskudd på 3-6,5 millioner kr avhengig av hvor stor skattesvikten så ut til å bli.⁸⁵⁴ Skatteinntekten som hadde vært økende særlig i 1985 og 1986, flatet nå ut. Sammen med krav om økt innbetaling i folketrygdavgifter betydde dette at budsjettet måtte slankes med 24 millioner kroner, samt reduksjon av 70 kommunale stillinger. Fagforeningene mente rådmannen raserte den kommunale organisasjonen, mens rådmannen mente forslaget var til å leve med sammenlignet med andre byer som Bodø, Harstad og Hammerfest, som kom langt verre ut.⁸⁵⁵

De endrede økonomiske rammevilkårene kom også til uttrykk i den økonomiske langtidsplanleggingen både med hensyn til drifts- og investeringsbudsjettet. Ved behandlingen av Handlingsprogrammet for 1990-93 i desember 1989, konstaterte rådmann Bjørn Kaldhol at dette året hadde vært et av de trangeste for kommunesektoren generelt. Diskusjonen i Tromsø bystyre kom til å dreie seg om hvordan budsjettet skulle balanseres. Løsningen for Tromsøs del ble å legge opp til en prosess i kommende fireårsperiode med innstramminger i form av stillingsreduksjoner. For å opprettholde det ”gode servicenivået”

⁸⁵³ Hodne og Grytten (2002): 271 ff.

⁸⁵⁴ Tromsø kommune: Handlingsprogram 1989-92 og budsjett 1989, s.8

⁸⁵⁵ Bladet Tromsø, 11.november 1988

skulle det settes inn tiltak i form av ”effektivisering” og ”omstilling”.⁸⁵⁶ Dette pekte tilbake på kommuneplanens målsetting og formuleringer om mål- og resultatstyring (jf. kapittel 11).

Årene 1988 og 1989 kom ut med betydelige underskudd for Tromsø kommune. Det akkumulerte budsjettunderskuddet økte til 74 millioner kr.⁸⁵⁷ Bystyret la opp til å nedbetale underskuddet i løpet av fem år, noe Fylkesmannen i Troms ikke kunne godta. Fylkesmannen involverte sågar Kommunaldepartementets i saken da Tromsø la opp til en prosedyre som ikke var i overensstemmelse med kommuneloven.⁸⁵⁸ Tilbakemeldingen til kommunen var at fire års nedbetalingstid måtte innarbeides i det kommende handlingsprogrammet.⁸⁵⁹

Tromsø kommunes strategi framkom i den såkalte ”Septembermeldingen” (1990) der de forskjellige avdelingene/sektorene hadde framlagt forslag til innsparinger som igjen kan kategoriseres under resepten ”effektiviseringstiltak”.⁸⁶⁰ Selve underskuddsdekningen ble så innarbeidet i det kommende handlingsprogrammet som ble behandlet av bystyret på bystyrets siste møte for året.⁸⁶¹

I likhet med Bodø hadde Tromsø kommune store utfordringer med økonomiforvaltningen på slutten av 1980-tallet. Som en følge av omlegging i den statlige politikken måtte driften innskrenkes samtidig som kommunen hele tiåret slet med akkumulerte underskudd og problemer med å holde gjeldsnivået innenfor en ramme fylkesmannen kunne godkjenne. Langsiktige løsninger ble forsøkt innarbeidet ved revideringen av kommuneplanens handlingsprogram hvor langtidsbudsjettet var integrert. Arbeidet med handlingsprogrammet ble dermed konsentrert om tall, der økonomisk styring ble et mer vesentlig element enn en diskusjon om overordnede målsettinger i kommunen.

⁸⁵⁶ Tromsø kommune: Handlingsprogram 1990-93 og budsjett 1990, s.24

⁸⁵⁷ Noe av beløpet gjaldt underskudd fra 1984.

⁸⁵⁸ Tromsø bystyre, K-sak 52/90 *Årsmelding 1989 / rammer 91-94*

⁸⁵⁹ I tillegg måtte restunderskuddet fra 1984 dekkes innenfor inneværende års budsjett.

⁸⁶⁰ Tromsø bystyre, K-sak 80/90 *Rammetilpasning/kommunestyrets vedtak i sak 52/90. ”Septembermeldingen”*

⁸⁶¹ Tromsø bystyre, K-sak 102/90 *Handlingsprogram 1991-94 og budsjett 1991, s.24*

12.6 Oppsummering

I dette kapittelet har jeg beskrevet og analysert økonomisk langtidsplanleggingen i perioden 1978-1990.

Innledningsvis i kapitlet gjennomgikk jeg de formelle rammene for økonomiske kommunal langtidsbudsjettering som gjaldt på 1980-tallet. Langtidsplanlegging var ikke påbudt, men tendensen i perioden gikk i retning av et ønske fra statens side om en sterkere kontroll med kommuneøkonomien. Det eneste sanksjonsmiddelet som fantes var å nekte kommunene låneopptak med de følger dette fikk for planleggingen.

Sett på bakgrunn av problemene Bodø og Tromsø hadde med den langsiktige økonomiforvaltningen og -planleggingen på slutten av 1980-tallet, er det nærliggende å anta at behovet for å styrke kontrollfunksjonene framkom som en følge av konkrete erfaringer i kommunesektoren. Slike forhold har nok virket inn og styrket beslutningen om å vedta lovpålegget, men det finnes ikke kildebelegg for dette i litteraturen. Heller ikke i mine undersøkelser har jeg funnet grunnlag for dette synet. I stedet må reformen fra statens side ses som en oppfølging av funksjonsfordelingsreformen. Innføringen av *ansvarsprinsippet* og *Nytt økonomisk inntektssystem for kommunene* basert på statlige rammeoverføringer krevde både nye planleggingsprinsipper for kommunene og andre kontrollrutiner fra statens side som begge var basert på en lengre planleggingshorisont enn tidligere.

Samtidig viser oversikten om regulariteten i langtidsplanleggingen at byene selv uttrykte et behov for og et ønske om å drive langsiktig økonomisk planlegging på 1980-tallet. De årene byene ikke klarte å behandle og vedta slike planleggingsdokument, har jeg ikke klart å forklare fullt ut årsakene til. Kun for Bodøs del i 1988 kan manglende økonomisk langtidsplanlegging forklares med at kommunen rett å slett ikke maktet å utarbeide noe langtidsbudsjett da alle ressurser ble satt inn på å løse de akutte økonomiske problemene.

Den økte regulariteten kan med bakgrunn i gjennomgangen i kapitlet oppsummeres på følgende vis:

Modernisering av kommunene medvirket positivt til langtidsplanleggingen. Sett fra kommunenes side la de nye reformene, spesielt innføring av nytt finansieringssystem (NØI), til rette for en mer langsiktig økonomisk planlegging. I stedet for statlige overføringer i form

av refusjonsordninger, medførte statlige rammebevilgninger økt autonomi for kommunene i økonomiforvaltningen. Den økonomiske friheten krevde planlegging og styring innenfor en lengre planleggingshorisont.

Til slutt har gjennomgangen i kapitlet avdekket at den økonomiske politikken i byene i hovedsak fulgte de økonomiske trendene i økonomien generelt og den offentlige økonomien spesielt, uansett hvilken lokalpolitisk konstellasjon som hadde makten i byene.

Motkonjunkturpolitikens fall medførte statlige innstramminger i overføringene til kommunene. Dette omslaget i økonomisk politikk representerer startpunktet for den langsiktige økonomiplanleggingen i de nordnorske byene, som kom til å være preget av akkumulerte underskudd. Særlig gjaldt dette for begynnelsen og slutten av perioden som var preget av økonomisk krise, men med tegn til bedring omkring midten av 1980-tallet da økonomien generelt var bedret.

For byene i vår undersøkelse ga dette seg utslag i et ”tallfokus” i den økonomiske langtidsplanleggingen - hvordan få langtidsbudsjettet i balanse? Økonomisk langtidsplanlegging fikk dermed et instrumentalistisk preg i stedet for å ta utgangspunkt i en diskusjon om langsiktige politiske visjoner. Spørsmålet ble mer konsentrert om muligheten til å finne nye metoder for å balansere driften, samt komme unna Fylkesmannens krav om å begrense byenes kreditt. I forhold til det løpende økonomiske arbeidet ble fokus rettet mot såkalt ”mål og resultatstyring,” karakterisert ved begrep som ”effektivitet” og virkemiddel som ”omstilling”. Dette var i tråd med NPM-bevegelsens ideer i samtiden.

Ut fra en effektiviseringstankegang kunne også store kommunale investeringsprosjekter skilles ut og organiseres som egne forretningsobjekter med eget resultatkrav. I kapitlet har jeg vist at motivet for en slik organisering også kunne være å unngå at låneopptak til slike utskilte forretningsobjekter skulle regnes sammen med kommunens øvrige gjeldsforpliktelser. Ved en slik organisering ønsket byene å omgå Fylkesmannens kontroll med kommunale låneopptak. I økonomisk plansammenheng har jeg vist at det samme motivet lå implisitt ved Bodøs organisering av større investeringsprosjekter etter governance - prinsippet.

Ved å arbeide etter governance-prinsippet – å inngå i ”nettverk” / ”partnerskap” med andre aktører – klarte Bodø kommune å realisere Nordlandshall-prosjektet, som i utgangspunktet var definert som en offentlig oppgave. Andre motiv kan selvfølgelig ligge til grunn her, men

for Bodøs politikere ga denne organiseringen en mulighet til å realisere prosjektet innenfor kommunens økonomiske rammer.

I perioden som helhet har vi sett at regulariteten i den økonomiske langtidsplanleggingen var mye større enn i forrige periode. Ved at langtidsbudsjettet, og behandlingen av langtidsbudsjettet, etter plan- og bygningsloven inngikk som en del av kommuneplanens handlingsprogram, framsto langsiktig økonomisk planlegging som en integrert del av de nye kommuneplanene. Fra loven ble iverksatt i 1986 ble altså kommuneplanleggingen og langtidsbudsjetteringen samordnet i en langt sterkere grad enn tidligere, fordi handlingsprogrammet så ut til å bli rullert årlig.

I tillegg til de ovennevnte grunnene kan den økte regulariteten av økonomisk langtidsplanlegging kort og godt forklares rasjonelt; kommunene hadde utviklet seg til å bli komplekse organisasjoner som hadde behov for en utvidet planleggingshorisont. I økonomiplanleggingen var det ikke nok å forholde seg kun til årsbudsjettering. Det var nødvendig å planlegge i et lengre perspektiv.

På grunn av de eksterne økonomiske forhold kom langsiktigheten likevel til å vike for et konstant fokus på å få budsjett og langtidsplaner i økonomisk balanse. Dette ga langtidsbudsjetteringen et preg av kortsiktig instrumentalisme i stedet for visjonær bypolitikk.

DEL IV

Politikk og planlegging i nordnorske byer

13 Politikk og plan i nordnorske byer

Denne avhandlingen har langtidsplanlegging i nordnorske byer fra bygningsloven kom i 1965 og fram til begynnelsen av 1990-tallet som tema. Innledningsvis i avhandlingen har jeg argumentert for hvorfor dette er et fruktbart tema å studere som historisk fenomen i denne perioden. Utgangspunktet har vært todelt:

For det første mener jeg å ha vist at bygningsloven av 1965 representerte noe nytt ved at den innførte krav om langsiktig planlegging i form av generalplanlegging i alle kommuner. Viktigst i denne sammenhengen er at loven knesatte et nytt prinsipp ved at ansvaret for denne planleggingen ble tillagt politikerne. Tidligere hadde langsiktig planlegging kun foregått i byene, og den hadde vært ekspertstyrt og primært knyttet til fysisk planlegging. En sentral problemstilling i avhandlingen er å vurdere om planleggingsprosessen ble forankret lokalt og hvordan prosessen tok form. Tematisk å konsentrere seg om langsiktig planlegging er dessuten begrunnet ut fra at dette er et godt inntak til å studere politikk i lokalsamfunnet. Dette er tilfelle fordi politiske vedtatte planer er et godt uttrykk for hvilke interesser og motiv, ønsker og forventninger politikere i samtiden hadde til framtiden. Bortsett fra den første fasen med generalplanlegging har heller ikke dette vært noe betydelig forskningstema.

Mitt andre utgangspunkt for valg av forskningstema var erkjennelsen av at kommunenes betydning som forvaltningsorgan, tjenesteproducent og politisk beslutningstaker for lokalsamfunnenes innbyggere og virksomheter fortjener et større fokus enn de er gitt fram til nå. I innledningen viste jeg hvordan kommuneforvaltningens betydning de siste 40 år har økt kraftig. Selv om det er produsert en rekke lokalhistoriske verk i perioden, er dette etter min mening et tema som ikke er tilstrekkelig vektlagt i historieforskningen. Feltet har vært overlatt til andre samfunnsforskere.

Etter sammenslåingene på 1960-tallet besto det norske kommunelandskapet av om lag 450 kommuner med høyst forskjellig størrelse og kompleksitet. Med et lokalt perspektiv, der de lokale aktørenes forhold til planlegging er sentralt, vil det være umulig metodisk å gi en tilfredsstillende behandling av utviklingen i hele kommunesektoren i perioden. Til det er kommunelandskapet for omfattende. Studieobjektet og komparasjonen ble derfor avgrenset til

å gjelde nordnorske byer, selv om byene også utgjør en differensiert gruppe. Imidlertid er det fellestrekk ved byer som skiller disse fra rurale områder. I tillegg finnes det kvalitative data som gjør det mulig å beskrive byenes urbanisering i perioden. (jf. kapittel 2). Sammenholdt med litteratur gir dette en grunnleggende kontekstforståelse som den langsiktige planleggingen i de nordnorske byene kan relateres til.

13.1 Valg av studieobjekt

Ut fra faglige kriterier og behovet for operasjonalisering har jeg valgt Bodø og Tromsø som hovedcase i avhandlingen. Utvelgelsen ble blant annet foretatt på grunnlag av at de nevnte byene hadde mange felles utviklingstrekk (jf. kapittel 2) som gjorde sammenligning mulig og relevant. I tillegg til å være Nord-Norges to største byer, var – og er – begge byene sentre med regionfunksjoner i landsdelen, særlig knyttet til administrasjon og utdanning. De hadde historiske fellestrekk knyttet til næringsstruktur og kultur. I tillegg var begge byene vekstkommuner, og ble i motsetning til kommuner der veksten stagnerer, stilt overfor problemer og utfordringer i planleggingssammenheng som vekst medfører.

Samtidig som Bodø, Tromsø og de andre nordnorske byene som er omtalt i avhandlingen, hadde mange felles kjennetegn, var byene ulike på mange områder. Å kunne vurdere avhandlingens tema og problemstilling på grunnlag av informasjon fra flere case har vært nyttig. Gjennom drøfting og analyse av sider ved utviklingen og prosesser i de undersøkte byene gir dette mulighet til å belyse og forklare både lokale særtrekk og allmenne fellestrekk ved den langsiktige planleggingen. Dette gir en nærmere forståelse av hvordan forholdet mellom det lokale og det allmenne påvirker den lokale langtidsplanleggingen: Hvordan lokale strukturelle forutsetninger og lokale aktørers motiver og ideer påvirker planprosessen og planutfallet i en spesiell retning et sted, mens sammenfallet av felles føringer og utviklingstrekk gir en forståelse av at allmenne strukturelle forutsetninger, overordnede politisk/ideologiske føringer og planfaglige teorier virker inn på langtidsplanleggingen.

Det primære kildematerialet som er benyttet i arbeidet med avhandlingen kan deles i fire hovedkategorier: For det første er det en rekke plandokumenter. Deretter er det kommunale sakspapirer og protokoller som sammen med klipp fra lokale aviser har gitt kunnskap om planprosessen som førte fram til de ferdige plandokumentene. Den fjerde og siste hovedkategorien av kilder er informasjon fra intervju og samtaler med lokale aktører

(politikere og planleggere). Sammen med litteratur har dette gitt et godt inntak til drøftingene og analysene som er gjort i avhandlingen.

I avhandlingen er det ikke forsøkt å drive noen komparasjon mellom den langsiktige planleggingen i Nord-Norge og øvrige regioner. I og med at denne undersøkelsen nå foreligger er det i større grad lagt til rette for en slik sammenlignende undersøkelse.

13.2 Brudd og kontinuitet

Kravet om iverksettelse av obligatorisk generalplanlegging fra 1966 innebar oppstarten av langsiktig kommunal planlegging i vid forstand. Kommunenes langsiktige økonomiske planer og sektorplaner kom etter hvert til å inngå som deler i generalplanene. Fra 1966 kom det pålegg om å utarbeide årlige boligbyggingsprogram, og etter hvert kom flere typer omfattende langsiktige sektorplaner til å bli utarbeidet. Enkelte av disse ble tillagt slik betydning at de ble behandlet i bystyrene.

Dette må ses på bakgrunn av at den generelle veksten i etterkrigstiden skapte grobunn for en velferds- og planleggingsoptimisme (jf. kapittel 4). Planleggingsambisjonene hos så vel politikerne som planleggerne var høye. De første generalplanene var omfangsrike dokumenter der både målsettinger og forestillingene om styring av samfunnsutviklingen til dels var for ambisiøse. Sett i ettertid hadde dette delvis sin årsak i urealistiske prognoser, men også i overdrevne planfaglige forestillinger om hvordan samfunnsutviklingen burde og kunne styres. Et eksempel var ekspertenes utredninger og forslag til hvordan en tenkt byvekst i de største nordnorske byene kunne kanaliseres ved etableringen av autonome senter som fullt ut skulle kunne "konkurrere" med de eksisterende bysentrene i de samme kommunene. Et annet eksempel var planleggerne og politikernes forestillinger om at omfanget på urbaniseringen kunne styres ved politiske planvedtak. Etter hvert ble prognostiseringen og målsettingen mer realistisk.

Ambisjonene om langsiktig planlegging ble holdt ved like både i sektorplanleggingen og ved revisjonen av generalplanene. Politikerne hadde fortsatt klare meninger om hvordan de ønsket at bysamfunnene som helhet skulle utvikles, og hadde samtidig ønsker og målsettinger for hvordan tjenestetilbudet for byenes innbyggere skulle bli. Den eneste formen for langsiktig planlegging som ikke fikk noe gjennombrudd på 1970-tallet, var økonomisk

langtidsplanlegging. Kombinasjonene av kontinuerlig økonomisk vekst og et statlig finansieringssystem bygd på *arbeidsdelingsprinsippet* der byene blant annet fikk godtgjort deler av sine utgifter via refusjoner, gjorde at behovet for økonomisk langtidsplanlegging ikke var til stede.

I 1977-1978 ga staten opp motkonjunkturpolitikken. Det har vært vanlig blant norske historikere å beskrive dette, og den etterfølgende høyrebølgen med etableringen av en ren høyreregjering i 1981, som et "ideologisk skifte" med sviktende tro på offentlig planlegging, under overskrifter som "Marked mot stat – individ mot samfunn"⁸⁶² alternativt "Marknadens år".⁸⁶³ Det har også blitt argumentert for at et slikt brudd fant sted ved at de overordnede styringsambisjonene ble svekket i den lokale planleggingen i landsdelen.⁸⁶⁴

I avhandlingen viser jeg for langtidsplanleggingens del derimot at et slikt brudd ikke fant sted på lokalt nivå, noe som må tolkes som at planleggingsambisjonene i byene ikke ble svekket på 1980-tallet. Generalplanleggingen som begrep forsvant, men ble videreført i plan- og bygningsloven av 1985 under betegnelsen *kommuneplan*. Til tross for de politiske stridighetene som kom til uttrykk om innholdet i den nye loven, representerte den nye plan- og bygningsloven en videreføring av den etablerte planleggingspraksisen. I et historisk perspektiv, basert på utviklingen fra iverksettelsen av ny bygningslov i 1965, ble det vide planleggingsbegrepet og planleggingsmetodikken videreført. Kommuneplanen skulle omfatte og samordne den fysiske, økonomiske, sosiale og kulturelle virksomheten i kommunene, ikke kun ha den fysiske planleggingen som basis slik det var uttrykt i loven av 1965.

Fra omtrent å ha vært en ikke-eksisterende aktivitet i de første årene etter 1965 ble langsiktig økonomisk planlegging en løpende virksomhet i perioden etter 1978. Kravet til langtidsbudsjettering ble skjerpet i forbindelse med plan- og bygningslovens bestemmelse om at langtidsbudsjettet skulle inngå i kommuneplanens handlingsprogram, men noe påbud om årlig rullering av den økonomiske langtidsplanen kom ikke før iverksettelsen av ny kommunelov i 1993. Mine undersøkelser viser likevel at byene hadde som ambisjon å rullere handlingsprogrammet årlig.

⁸⁶² Benum (1996): 109

⁸⁶³ Furre (1993): 421

⁸⁶⁴ Svendsen (2007): 371 i nordnorsk arkitektur og Tjelmeland (1996 a): 249 f.

Motkonjunkturpolitikens fall i 1977/1978, med påfølgende høyrebølge, medførte altså ikke endrede planleggingsambisjoner i nordnorske byer i perioden fram mot 1990.

Undersøkelser i avhandlingen viser at det fortsatt var høye planleggings- og styringsambisjoner lokalt, også uavhengig av hvilken politisk retning som hadde det politiske lederskapet. I Tromsø satt de borgerlige partiene under Høyres ledelse med makten på hele 1980-tallet, mens Arbeiderpartiet ledet an i Bodø fra 1982 og resten av tiåret (jf. kapittel 11 og 12).

Ved slutten av avhandlingens periode hadde man faktisk en situasjon med mer planlegging enn det noensinne hadde vært forut – en planlegging med et videre perspektiv og samtidig mer samordnet i en helt annen grad enn den hadde vært 25 år tidligere. Forutsetningene og innholdet i planene hadde imidlertid over tid blitt endret i takt med samfunnsutviklingen både når det gjaldt strukturelle forhold, politiske/ideologiske endringer og nye tendenser på det planfaglige område.

13.3 Plan og politikk

Et gjennomgående perspektiv i avhandlingen har vært å belyse de lokale politikernes deltakelse i arbeidet med den langsiktige planleggingen i byene. Her representerte 1965 et tidsskille ved at bygningsloven eksplisitt la ansvaret for generalplanleggingen på politikerne. Den eneste formen for langsiktig lokal planlegging som ble gjennomført før dette tidspunktet, var altså fysisk byplanlegging. Dette var en ekspertstyrt planlegging, et arkitektenes domene. (jf. kap 3).

Det har vært hevdet at denne ekspertstyrte planleggingsprosessen, karakterisert ved lite involvering fra omgivelsene, ble videreført gjennom generalplanleggingen.⁸⁶⁵ Dette har også gitt seg utslag i en periodisering som usynliggjør et tidsskille i 1965. I en nylig publisert artikkel om nordnorsk byplanlegging på 1900-tallet framstilles perioden 1950-1980 som en sammenhengende periode der byplanleggingen (inklusive generalplanleggingen) inngikk som en del av sosialdemokratiets samfunnsplanleggingsprosjekt.⁸⁶⁶ Vel nok vektlegges innføringen av bygningslovens ambisjon om politisk styring og offentlig deltakelse i

⁸⁶⁵ Stugu(2006): 455

⁸⁶⁶ Svendsen (2007): 34

planprosessen, men da generalplanene på midten av 1970-tallet ble vedtatt, ”gikk luften ut av en slik planleggingsiver”, hevdes det.⁸⁶⁷

I denne avhandlingen viser jeg derimot at 1965 må oppfattes som et brudd. Og at det heller er tiden fram til inngangen på 1990-tallet som bør betraktes som en periode med stor grad av kontinuitet da langsiktig kommunal planlegging i det hele, inklusive generalplanlegging/kommuneplanlegging, ble politisert. Jeg har vist at politikerne og de lokale planleggerne tok initiativ til å involvere publikum i planleggingen. Innføringen av forvaltningsloven og offentlighetsloven viser at det var et generelt ønske og en trend i samtiden for å informere om, samt anspore allmennheten til deltakelse i politiske prosesser. I bygningsloven lå det krav om høringsrunde for generalplanen, men politikerens motiv og ønsker for å involvere publikum ved for eksempel møteaktivitet i planprosessen gikk langt utover det loven krevde, i de undersøkte byene. Dette var en bevisst praksis fra politikernes side, noe som særlig kom til syne i Alta og Bodø (jf. kapittel 6). I tillegg til å vise politisk vilje ved å involvere sine medborgere i planprosessene, var aktiviteten et uttrykk for de folkevalgtes direkte engasjement i planleggingen. Dette kan forankres til det jeg planteoretisk har betegnet som forhandlingsplanlegging (*transaktiv planlegging*), som i tillegg til politisk involvering fra beslutningstakerne, tilførte planprosessen en demokratisk dimensjon ved å legge opp til dialog mellom lokalsamfunnets forskjellige aktører.

En viktig faktor for økt lokal involvering i planprosessen henger sammen med opprettelsen av egen kommunal fagkompetanse på de områdene der det trengtes langtidsplanlegging. Drøftingen i avhandlingen viser at slik nærhet fra plankompetansen til de politiske beslutningstakerne medvirket til en integrert planprosess. Også forholdet til publikum og andre lokale aktører som deltok i planprosessen ble styrket ved en slik organisering. Dette sto i motsetning til engasjement av eksterne plankonsulenter som kun besøkte oppdragskommunen nå og da og derfor ikke hadde mulighet til å bidra til en slik integrert planprosess. Eksterne konsulenter, som i det daglige hadde tilhold langt fra prosjektkommunen, hadde heller ikke samme mulighet som lokale aktører til å tilegne seg kjennskap til lokale problemstillinger og utfordringer som hadde betydning for planleggingen.

⁸⁶⁷ Svendsen (2007): 371

Denne beskrivelsen kan naturligvis ikke overføres på alle norske kommuner. Mindre kommuner med liten administrasjon hadde sikkert ikke samme mulighet til å ansette egen fagkompetanse, men beskrivelsen gjelder for større og mer komplekse kommuner som for eksempel de nordnorske byene. Nytteverdien av å flytte planarbeidet fra bruk av konsulenter og inn i den kommunale organisasjon ved bruk av egne fagfolk er i avhandlingen dokumentert for generalplanleggingen i avhandlingens del II. Tromsø startet som såkalt *konsulentkommune* ved at ekspertmiljøer i Oslo var engasjert til å lede planarbeidet. Planutkastet endte opp i et omfangsrikt og uhensiktsmessig dokument som ikke var brukbart som politisk styringsinstrument. Planens anbefalinger stemte ikke med øvrige lokale planprioriteringer, og planleggenes virksomhet syntes lite forankret i overordnede politiske organ i kommunen. Da planansvaret ble flyttet inn i egen organisasjon, endret forholdet seg. Erfaringene fra Bodø der arbeidet ble foretatt av egne ansatte fra og med kommunesammenslåingen til storkommune i 1968, støtter opp om dette funnet, uttrykt ved et tett samarbeid mellom politikerne og planleggerne (jf. kapittel 5). Med større og mer komplekse organisasjoner som en følge av veksten i kommunesektoren og tilfang på nye velferdsoppgaver, økte kravet og behovet for plankompetanse i kommunesektoren.

Om ikke den utadrettede virksomheten til lokalpolitikere kom like sterkt til uttrykk på 1980-tallet som tiåret før, er det andre indikasjoner på at den kommunale langtidsplanleggingens politiske dimensjon ytterligere ble forsterket dette tiåret. Ved iverksettelsen av den nye plan- og bygningsloven i 1986 ble det overordnede politiske og administrative ansvaret for kommunal langtidsplanlegging flyttet oppover i det kommunale hierarki. Rådmannen ble øverste ansvarlig for all planleggingsaktivitet i kommunen, mens formannskap og bystyre fikk det politiske ansvaret som tidligere, ifølge særlovene, kunne ha ligget i en nemnd. Administrativt ble planfaglig kompetanse lagt i rådmannens stab. Andre forhold hadde også virket inn på denne utviklingen og gjerne i forkant for flere byers vedkommende: Forskjellige reformer og moderniseringstiltak av kommunenes organisasjon – ikke minst innføringen av hovedutvalgsmodellen, som i Bodø og Tromsøs tilfelle ble initiert via lokale initiativ – la til rette for utvidet politisk styring etter overordnede mål og rammer i stedet for detaljer, noe jeg vil utdype nedenfor.

13.4 Prosess og plan

En kritikk som ble fremmet mot langsiktig kommunal planlegging i generalplanleggingens tid var at den lange planprosessen medførte at planene allerede var utdaterte da de ble vedtatt. Mine undersøkelser viser at dette ikke var tilfellet, til tross for uttalelsene i samtiden. I stedet viser det seg at planene i høyeste grad var operative. Vel nok var det innledningsvis i perioden tegn som tydet på at konsulentplanene ikke var helt i overensstemmelse med politikk og planlegging for øvrig i de nordnorske byene. Ifølge mine funn var årsaken til dette at konsulentplanene hadde for mye trekk av vitenskapelig teoriproduksjon i stedet for å framstå som operative politikkdokumenter som la grunnlaget for gjennomføring av lokale politiske visjoner og prioriteringer. Der kommunenes egne ansatte hadde hånd om generalplanleggingen, var den naturlig nok i langt høyere grad integrert med kommunens sektorplanlegging både intensjonelt og reelt. En analyse av boligplanleggingen i Tromsø og Bodø viste at sektorplanenes innhold stemte godt med den utbyggingen som ble foretatt. Boligplanlegging hadde vært gjennomført i Tromsø og Bodø/Bodin siden dette ble en pålagt oppgave i 1966. Planleggingen var langsiktig og målrettet. Kommunene førte en aktiv politikk for å bidra til at planenes intensjoner ble realisert ved blant annet prosjektstyrt utbygging av bydeler og aktiv tomtepolitikk (jf. kapittel 7).

I tillegg viser avhandlingen at det var overensstemmelse mellom sektorplanenes innhold og målsettinger og innholdet i den overordnede generalplanen. Både generalplanene og sektorplanene framsto dermed som gode planleggingsdokument som samsvarte med hverandre, noe eksempler fra veiplanleggingen og boligplanleggingen viser (jf. kapittel 7).

Kritikken mot planene som utdaterte må heller forstås i lys av den langvarige planprosessen fram til planene ble vedtatt. Alle former for langsiktig og helhetlig planlegging tar naturligvis tid. Utarbeidelsen skjedde gjennom en omfattende politisk prosess der aktørene parallelt med planutformingen stadig måtte forholde seg til forskjellige lokalpolitiske saker, samt skiftende planforutsetninger. Politisk sluttbehandling tok også lang tid. Slike omfattende og langvarige planprosesser framsto dermed som eksempler på inkrementalistisk planlegging – en planleggingsprosess der ”veien blir til mens man går” (se kapittel 5, 6 og 7).

Inkrementalistiske prosesser kjennetegnes også ved høy grad av konsensus. Gjennom en langvarig involverende prosess med deltakelse fra politikere og andre aktører brytes forskjellige motstridende synspunkter og meninger. Slike langvarige meningsutvekslinger

endte ofte med kompromiss ved omforente løsninger. I generalplanprosessen i Bodø kom dette til uttrykk i valg av retning for byveksten, der det var ulike oppfatninger om hvordan dette skulle løses. Politikere og øvrige aktører havnet etter en tid på samme standpunkt (kapittel 5). Slike konsensusvedtak framkommet gjennom inkrementalistiske prosesser er ofte betegnet som et kjennetegn ved velfungerende demokrati.

13.5 Nye premisser for planlegging på 1970-tallet

Av det ovennevnte kan det se ut som om langsiktig planlegging i kommunene i perioden 1965-1990 framsto som en isolert lokalpolitisk virksomhet som ikke responderte på endrede eksterne forutsetninger. Naturligvis er dette ikke tilfelle: Planleggingen ble påvirket og endret karakter, fokus og innhold skiftet i tråd med utviklingen. I det følgende vil jeg vise til vesentlige utviklingstrekk som virket og forandret retningen på planleggingen i de nordnorske byene i perioden. Jeg vil konsentrere meg om utviklingstrekk som influerte på den langsiktige overordnede planleggingen og kun bruke eksempler fra sektorplanleggingen dersom det er behov for å nyansere eller understreke slike utviklingstrekk.

Den reelle oppstarten av generalplanleggingen i de nordnorske byene på slutten av 1960-tallet kom på en tid med sterk tro på vekst og utvikling av velferdstilbud til lokalbefolkningen. Generalplanleggingen fikk ganske raskt et videre arbeidsområde og siktemål enn kun det fysisk-økonomiske, og ble da av flere og flere aktører benevnt som lokal samfunnsplanlegging. Planene fokuserte på tre aspekter: For det første inneholdt de ideer og målsettinger for hvordan den overordnede og helhetlige byutviklingen skulle foregå – ikke minst hvordan bysamfunnet skulle utvikles i forhold til omverden. Dessuten hadde planene ideer om hvordan den videre urbaniseringen skulle kanaliseres. Til sist inneholdt de målsettinger for hvordan kommunenes egen virksomhet og dermed tjenestetilbudet overfor byens innbyggere skulle planlegges.

I generalplanleggingen forutsatte politikerne og planleggerne i byene fortsatt urbanisering. Vekstprognosene som ble lagt til grunn, bygde på en framskriving av befolkningsutviklingen. Som jeg, i likhet med mange andre, har vist, var forventningene til veksten alt for høy. Etter hvert tok både politikere og planleggerne til etterretning de demografiske endringene som hadde skjedd (beregningen av fødselstallene var for høye), og prognosene ble mer realistiske.

I tillegg til at politikerne og planleggerne forventet vekst i byene, kunne de politisk begrunne sitt standpunkt med basis i overordnede politikkdokumenter. I utkastet til landsdelsplan for Nord-Norge argumenterte for eksempel Landsdelskomiteen for å legge til rette for befolkningsvekst i større sentra for å demme opp for fraflyttingen fra landsdelen.

Et økt miljøfokus kom til syne på 1960-tallet og utviklet seg etter hvert til en varig politisk faktor. Datidens miljøbegrep bygde på en vid definisjon som innbefattet for eksempel betydningen av gode bo- og oppvekstvilkår. Miljøaspektet kom i høy grad til å virke inn på hvordan generalplanleggingen utviklet seg. Eksterne forutsetninger som nye lover og nasjonale politiske dokumenter kom også til å virke inn på prosessene, men i tillegg var det helt klart lokale politiske forhold som spilte inn.

I de lokale planene kom dette blant annet til uttrykk på følgende vis:

- Generelt ved økt fokus på periferi i forhold til sentrum.
- Kanalisering av urbaniseringen ved byspredning. En målsetting som kom til uttrykk i den forbindelse var ønsket om å etablere nye bydeler der befolkningen kunne få dekt "alle" behov – også arbeidsplasser for å unngå pendling til sentrum av byene. Miljøaspektet kom dessuten direkte til uttrykk i boligpolitikken ved at det ble satt en stopper for konsentrert boligbygging i form av høyblokker, som ble karakterisert som en uønsket boform.
- Selv om det ble lagt til rette for byspredning, fikk "grønne verdier" økt oppmerksomhet blant annet gjennom friluftspolitikken og en klar definering av grenser for friluftsområder ("markagrensen") (jf. kapittel 5),
- Økt engasjement og standpunkt for jordvern kom til syne i generalplanleggingen generelt og ble et særdeles viktig aspekt for planleggingen i Bodø. Store landbruksarealer i nærheten av sentrum av byen var et viktig innslag i den lokale planleggingen. En positiv holdning til jordvernspørsmålet kom til uttrykk uavhengig av politisk ståsted (jf. kapittel 5).
- I trafikkplanleggingen ble myke trafikanter vektlagt (jf. kapittel 7),
- Flystøy var en negativ faktor som forringet trivsels- og leveforholdene lokalt. Flystøyproblematikken la klare begrensninger for generalplanleggingen. Problemet var størst i Bodø, men også i Alta og Tromsø skapte flystøy vanskeligheter i generalplanleggingen (jf. kapittel 5).

Og for å understreke poenget med lokal politikktøvelse slik dette er konkretisert ved kryssreferansene ovenfor: Oppmerksomheten om en slik utvidet miljøpolitikk kom til uttrykk i den lokalpolitiske debatten ved behandlingen av planforslagene. På mange områder var engasjementet uttrykk for lokalpolitisk enighet (for eksempel jordvernsaken i Bodø), mens den i andre sammenhenger splittet politikerne. Den radikale venstresiden i bystyrene, representert ved partiet SV, framsto nærmest som antiurbanistisk ved å foreslå begrensninger på byveksten ved forslag om flytting av institusjoner og aktiviteter ut av byen.

Enkelte av de ovennevnte faktorene fikk varige virkninger for den langsiktige planleggingen ved at de kom til uttrykk både ved generalplanvisjoner, og i forbindelse med arbeidet med nye kommuneplaner på 1980-tallet. For eksempel ble jordvernspørsmålet diskutert i forbindelse med revisjon av generalplanene. I Tromsø oppsto en debatt om boligbygging på arealer regulert til landbruksformål. En konklusjon er at den positive holdningen til vern av dyrket mark lå fast (jf. kapittel 10). Samtidig endret samfunnsutviklingen seg og det oppsto endrede og nye forutsetninger som kom til å få betydning for den langsiktige kommunale oversiktsplanleggingen.

13.6 Nye premisser for planleggingen på 1980-tallet

En slik endret forutsetning var erkjennelsen av at de nordnorske byene ikke hadde klart å framstå som noe bolverk mot stagnasjon og utflytting fra landsdelen sett under ett. Det opprinnelige argumentet for byveksten ble forlatt. I stedet tok det politiske lederskapet i byene til etterretning at byene hadde vokst og i framtiden ville fortsette å vokse. Vekstpotensialet i Nord-Norge lå tross alt i byene, mente man, og utviklingen i landsdelen måtte derfor baseres på en aktiv bypolitikk. Dette skiftet i politisk argumentasjon kom omtrent midt på 1980-tallet og kom direkte til uttrykk i de nye kommuneplanene, først og fremst i Bodø og Tromsø, som var sentre i sine regioner.

Den overordnede visjonen i planene ble uttrykt ved en strategisk politikk med klare målsettinger for hvordan byene som helhet skulle utvikle seg i forhold til omgivelsene. Denne strategien kom klarest til uttrykk i Tromsø som utviklet en ”utenrikspolitikk”.

Hovedproblemstillingen i planen var hvilken rolle Tromsø by skulle ha som senter i en region som var avgrenset av Nordkalotten med hele Arktis. Løsningen var å satse på næringsutvikling innenfor hovedsektorer der byene allerede hadde komparative fortrinn: For

det første ved å satse aktivt på å videreutvikle universitets- og høyskolemiljøet, og for det andre i forhold til kultur- og reiselivsnæringen. Gjennom kommuneplanleggingen hadde dermed byene lagt en ny og strategisk dimensjon inn i den langsiktige planleggingen. Lignende strategiske planformuleringer kom også til uttrykk i kommuneplanen for Bodø (jf. kapittel 11).

Denne nyorienteringen innenfor planleggingen peker i planteoretisk retning mot teorien om *effektiv planlegging* (*Planning that makes a difference*). De lokale planleggerne og politikerne formulerte strategiske målsettinger som bare kunne nås gjennom en aktiv politikk overfor eksterne aktører (se kap.11)

Sammenlignet med 1970-tallets politikk kom det fra tidlig på 1980-tallet en reaksjon mot byspredningspolitikken. I stedet gikk planleggerne og politikerne inn for utbygging nærmere de gamle bysentrene. Mens aktørene i 1970-tallets generalplaner hadde snakket om ”å balansere tilbudet” til befolkningen i de nye bydelene ved å tilføre arbeidsplasser, var politikken nå å etablere boliger der arbeidsmarkedet og velferdstilbudet allerede eksisterte. På den måten kunne trafikkbehovet til arbeidsplasser og utdanningsinstitusjoner reduseres.

Den langsiktige planleggingen i de nordnorske byene ble dessuten preget av to saksforhold. For det første gjaldt det reformer og moderniseringstiltak i form av innføring av ny organisasjonsmodell og nytt statlig finansieringssystem for kommunene. Det første tilfellet gjaldt hvordan kommunene skulle styre sin politiske og administrative virksomhet. Organisasjonsformen som ble valgt, den tidligere nevnte *hovedutvalgsmodellen*, innebar å samle den politiske oppgavestyringen i fire-fem hovedutvalg for de ”tunge” sektorene; henholdsvis undervisning, helse og sosial, kultur og tekniske fagområder. Den administrative organiseringen ble deretter tilpasset den politiske. Dessuten endte et langvarig reformarbeid om funksjonsfordelingen mellom forvaltningsnivåene i offentlig sektor opp i et nytt finansieringssystem. Det innebar at statens finansiering overfor kommunene skulle gis i form av rammetilskudd og ikke som før via en detaljert refusjonsordning. Reformene kom til å virke inn på den langsiktige planleggingen i de nordnorske byene på 1980-tallet ved at begge kan tolkes som tiltak som var tilpasset ønsket om en mer effektiv drift av kommunene under vignetten ”mål- og resultatstyring”. Formuleringer om effektivisering, uttrykt gjennom krav og behov for mål- og resultatstyring, inngikk fra midten av 1980-tallet i en trend av forskjellige moderniseringstiltak som hadde sitt utspring i NPM-bevegelsens ideer. For byene

i landsdelen ble effektivisering en aktuell problemstilling i forbindelse med innstrammingene i kommuneøkonomien som kom i forbindelse med motkonjunkturpolitikens fall. Dette var en av årsakene til at byene hadde et større fokus på langsiktig økonomisk planlegging på 1980-tallet (jf. kapittel 12).

Den egentlige målsettingen med langtidsbudsjetteringen var å få en lengre planleggingshorisont på økonomiforvaltningen i kommunene. Slike langsiktige økonomiske planer hadde minimum et fireårsperspektiv. I tillegg til tallbudsjettet skulle målsettingen med budsjettet og hovedtallene i budsjettet komme til uttrykk i en tekstdel. Ved iverksettelsen av kommuneplanen i 1986 ble langtidsbudsjettet integrert i kommuneplanens handlingsprogram. Denne forankringen i handlingsprogrammet hadde til hensikt å knytte langtidsbudsjettet til kommuneplanenes overordnede målsettinger.

Langtidsbudsjetteringen på 1980-tallet var imidlertid preget av den mer pressede økonomiske situasjonen i byene og framsto derfor som en vedvarende diskusjon om tall, budsjettbalanse og akkumulert gjeld. Enkelte år artet budsjettbehandlingen seg som den mest omfattende politiske aktiviteten i bystyrene. Med fokuset på tallstørrelser kan derfor den økonomiske langtidsplanleggingen på 1980-tallet karakteriseres som instrumentell planlegging i stedet for å fungere som en planlegging der overordnede målsettinger for den framtidige virksomheten i byene ble trukket opp (jf. kapittel 12). I et langtidsperspektiv kunne utviklingen blitt beskrevet som å ha gått *fra visjonær generalplanlegging til økonomisk styring*.

Den langsiktige planleggingen i byene på slutten av perioden var fortsatt lokalt politisk fundert, men tyngdepunktet hadde endret seg fra visjonær generalplanlegging til instrumentell økonomisk styring.

13.7 Konklusjon

I denne oppsummerende gjennomgangen av den langsiktige planleggingen i nordnorske byer har jeg pekt på en del hovedtrekk som kan forklare de lange linjene i perioden 1965-1990. I avhandlingens analyser er det tatt utgangspunkt i strukturelle, politisk-ideologiske og planfaglige forutsetninger for å forklare kontinuerlige utviklingstrekk og brudd i utviklingen.

I andre arbeider der lokal planlegging omhandles generelt (jeg ser her bort fra planlegging som indirekte omtales i bymonografier og lignende) er den historiske utviklingen primært forklart ved å drøfte endringer i planleggingsdiskursen i forhold til internasjonal og nasjonal politikk eller ved å vise til endringer innenfor planfaget. Dette er naturligvis svært fruktbart og må forstås både på bakgrunn av tema, problemstilling og periodisering for disse arbeidene. Det aller meste omhandler imidlertid perioden før 1965.

Innenfor avhandlingens periodisering har lokal samfunnsplanlegging stort sett vært et forskningsfelt som har vært dominert av andre samfunnsvitere enn historikere. Deres tilnærming til feltet har hovedsakelig vært på et institusjonelt og overordnet nivå. I den grad den historiske dimensjonen har vært vektlagt, har dette vært i form av institusjonshistorie, mens (det lokale) aktørperspektivet har vært nedtonet.

I denne avhandlingen har jeg lagt et lokalt perspektiv til grunn i undersøkelsene. Med utgangspunkt i hvordan de lokale aktørene fremmet sine interesser og ideer, gjorde valg og fattet beslutninger har jeg forsøkt å forstå, forklare og formidle den historiske utviklingen ved langsiktig kommunal planlegging i de nordnorske byene. Utgangspunktet var at bygningsloven av 1965 definerte generalplanlegging som et politisk ansvar. Selv om det med bakgrunn i mine avgrensninger og den samlede kommuneforvaltningens kompleksitet bare er pirket i overflaten av et interessant forskningstema, har studien gitt et tilskudd til forståelsen av lokal politikk og lokal planlegging generelt.

I forhold til avhandlingens tema og problemstilling, langsiktig planlegging i nordnorske byer, ønsker jeg å trekke fram følgende analytiske poeng som kommer til uttrykk i avhandlingen:

- Langsiktig planlegging kan ikke kun forklares ut fra eksterne forutsetninger. Den må forstås som en interaktiv prosess mellom sentralt og lokalt nivå, der planforutsetningene i høy grad bygger på forutsetninger og lokale aktørers interesser og motiv.
- Planprosess og planinnhold varierer fra en by til en annen blant annet på grunn av lokale planforutsetninger og lokale aktørers behov og ønsker
- Selv om den langsiktige planleggingen ut fra lokale forutsetninger kan variere mellom de nordnorske byene, er det også åpenbare felles kjennetegn ved den.

Sammenligningen av utviklingen i Bodø, Tromsø og andre nordnorske byer viser at eksterne forutsetninger av strukturell art, politisk/ideologiske forhold og planfaglige

forutsetninger kunne ha sammenfallende virkning i alle byene. Dermed har også de lokale undersøkelsene bidratt til å stadfeste allmenne føringer og utviklingstrekk ved den langsiktige planleggingen

- Valg av forskningstema, problemstilling og metode har synliggjort aktørene og aktørenes betydning i lokal planlegging og lokal politikkutøvelse.

En avsluttende hovedkonklusjon for meg vil være å påpeke at en av de viktigste intensjonene med bygningsloven av 1965 var å demokratisere planleggingen ved å gi politikerne ansvar for planprosessen. Lokale politikere har siden den gang gjennom samhandling med kommunalt ansatte planleggere og i dialog med offentligheten, hatt ansvaret for å beslutte hvilke mål og ønsker byene skulle rette sitt framtidige arbeid mot. Fra å være ekspertstyrt gikk altså den langsiktige planleggingen i byene over til å bli en politisk virksomhet fra 1965.

DEL V

Appendiks

Appendiks

Vedlegg 1: Beregningsgrunnlag for folketall i nordnorske byer (for kapittel 2)

Alta:

For 1946 og 1950 innbefatter befolkningstallet summen av innbyggerne i tettstedene:

Elvebakken, Bukta og Bossekop

1960: Tettbebyggelse (krets 6): *Vestre Elvebakken*: 675 personer, (krets 7) *Bukta*: 433 personer, (krets 8) *Sentrum*: 376 personer, (krets 11) *Midtbakken*: 255 personer og (krets 12) *Bossekop*: 1192 personer. I alt 2931 personer

For 2000 er *Tverrelvdalen*: 304 personer, samt *Rafsbotn*: 380 personer, til sammen i alt 684 personer regnet som forsteder til Alta. Sammen med sentrumsbefolkningen på 11496 personer blir byens innbyggertall da: 12180

Bodø:

1960: Fra Bodin herred omegnsbefolkningen i omegnstettstedene (benevnt "forsteder" i tellingen) (krets 7) *Rønvik* og (krets 8) *Bodøgård* til sammen 5284 personer, samt i bykommunen 12618. I alt 17902 personer.

1970: Løding: 906 personer.

1980: Løding 1861 personer

1990: Løding 2700 personer

2000: Innbefatter Løding: 2673 personer og Løpsmarka: 2418 personer

Bodø- folketallsutvikling - grunnlagstall

	1946	1950	1960	1970	1980	1990	2000
Kommunen	6344	7531	12618				
Bykjernen				24431	27692	30339	32343
Omegnstettst.			5284				2418
Forsteder				906	1861	2700	2673
Egentlig by			17902	25337	29553	33039	37434
Myklebost	8829	10502					

Fauske:

1950: Myklebost opererer med Finneid som eget tettsted med 493 personer. Finneid er ikke regnet med hverken i tallene for perioden 1950 til og med 1980. I dag er Finneid inkludert i tettstedsbebyggelsen for Fauske. Finneid har ikke lenger selvstendig sentralstedsfunksjon (var bl.a. tidligere utskipingshavn for Sulitjelma).

Strømsnes (Valnesfjord) er ikke regnet som forstad, og er dermed ikke inkludert i folketallet for byen Fauske.

Finnsnes:

Ifølge SSB 1960 (krets 10) Finnsnes: 1538 personer

1970: *Silsand*: 450 personer ikke tatt med pga. at Gisundbrua ikke kom før i 1972 og ”byfolketallet” blir derfor for:

1980: Finnsnes tettsted: 3695 *Silsand*: 701 personer. I alt 4396 personer

1990: Finnsnes tettsted: 3539 personer samt *Silsand* 833 personer. 4372 personer

2000: Finnsnes tettsted: 3667 personer samt *Silsand* 1283 personer. I alt 4950 personer

Hammerfest:

1960: I bykommunen 5806 personer, samt fra (krets 2) *Rypefjord* i Sørøysund herred: 759 personer. I alt 6565 personer

1970: I bykommunen 6923 personer, samt i *Rypefjord*: 1082 personer. I alt 8005 personer.

1980: Hammerfest bykjerne 7443 personer, samt i *Rypefjord*: 1406 personer. I alt 8849 personer

1990: Hammerfest bykjerne: 6589 personer, samt 1831 personer i *Rypefjord*. I alt 8420 personer

2000: Tettstedet *Forsøl* 223 personer ikke regnet med. Hammerfest bykjerne: 6654 personer, samt 1758 personer i *Rypefjord*. I alt 8412 personer.

Harstad:

1960: I bykommunen 4028 personer. Fra Trondenes herred: (krets 1) *Sama*: 3190 personer. Fra Sandtorg herred: (krets8) *Seljestad*: 247 personer og (krets 9) *Kanebogen*: 3745 personer. Omegnsbefolkningen i alt: 7182 personer. Bybefolkningen i alt: 11210 personer.

1970: *Kilbotn*: 424 personer og Breivik: 705 personer og *Kasfjord*: 254 personer

1980: *Kilbotn*: 560 personer og Breivik: 1750 personer og *Kasfjord*: 268 personer

1990: *Kilbotn*: 688 personer og Breivik: 2146 personer og *Kasfjord*: 266 personer

2000: SSB regner ikke Kilbotn som en del av byområdet/-kjernen, men før tunnelen gjennom Kanebogen kjørte man gjennom Kilbotn, som fortsatt må regnes som en forstad til Harstad.

Kilbotn: 723 personer og Kasfjord: 266 personer

Harstad- folketallsutvikling – grunnlagstall

	1946	1950	1960	1970	1980	1990	2000
Kommunen	4085	4247	4028				
Bykjernen				13904	14879	15635	18469
Omegnstettst.			7182	1129	2310	2834	723
Forsteder				254	268	266	296
Egentlig by			11210	15287	17457	18735	19488
Myklebost	6718	7546					

Honningsvåg:

Honningsvåg er et av de stedene der den samlede bybefolkningen vil være vanskeligst å kategorisere. At selve Honningsvåg ut fra forskjellige faktorer allerede tidlig ble regnet som by finnes det flere kilder på.⁸⁶⁸ Problemet er hva som skal regnes til byen. Mange forhold taler for å inkludere Honningsvåg i framstillingen slik at utviklingen kan sammenlignes med de andre byene i landsdelen. Her er det så problematisk å forholde seg til kildematerialet at dette ikke er gjort.

Kirkenes:

Det er rimelig stor avstand (3 mil) mellom Bjørnevatn (benevnt som "Grubebyen") og utskipingshavnen med pelleteringsverket, Kirkenes. De to tettstedene framstår til sammen som en funksjonell byenhet og er derfor i statistikk og diagram regnet som en enhet.

Kirkenes - folketallsutvikling - grunnlagstall

	1946	1950	1960	1970	1980	1990	2000
Kirkenes	2100	3596	4433	4466	3845	3339	3220
Bjørnevatn	950	797	1724	1991	2927	2577	2413
Hesseng				666	803	1159	1558
I alt	3050	4383	6157	7123	7575	7075	7191

⁸⁶⁸ Hanssen, Einar Richter (1990): *Nordkapp en fiskerikommune. Fra de eldste tider til i dag.* s. 410 ff. Honningsvåg hadde status som bygningskommune, der bygningsloven gjaldt fra 1895 (se side 268). Hanssen har en glimrende drøfting av problemet og viser til offentlighetens oppfatning av Honningsvåg-området som bymessig. Han har en inngående drøfting av problemet med å avgrense byen.

Mo i Rana:1960:

I bykommunen: 8348 personer. I tillegg følgende tettsteder fra Nord-Rana herred:

(Krets 2) *Andfiskå*: 625 personer, (krets 3) *Grubhei*: 2115 personer, krets (16) *Selfors*: 1318 personer, (krets 17) *Båsmoen*: 490 personer, (krets 20) *Øvre Gruben*: 369 personer, (krets 21) *Yttern*: 689 personer. I tillegg i alt 5606 personer.

2000: I tillegg Hauknes: 1833 personer

Mo- folketallsutvikling - grunnlagstall

	1946	1950	1960	1970	1980	1990	2000
Kommunen	2729	4211	8348				
Bykjernen				21033	20738	19298	17768
Omegnstettst.			5606				
Forsteder							1833
Egentlig by			13954	21033	20738	19298	19601
Myklebost	3150	5800					

Mosjøen:1960:

I bykommunen 4649 personer, samt fra Vefsn herred: (krets 8) *Dolstad*: 442 personer, (krets 9) *Mo*: 1735 personer og (krets 10) *Halsøy*: 386 personer. I alt i tillegg: 2563 personer slik at bybefolkningen blir på 7212 personer.

Narvik:1960:

13311 i bykommunen, samt tettbebygde forsteder fra Ankenes herred: (krets 8) *Kvitsandøra*: 226 personer, krets (10) *Ankenesstrand*: 2148 personer, (krets 11) *Håkvik nordre*: 337 personer.

Tillegg på 2711 personer betyr en bybefolkning på 16022 personer.

Verken *Bjerkvik* (i 2000: 1243 personer) eller *Beisfjord* (1990: 368 personer og 2000: 530 personer) er her regnet som forsteder til Narvik.

2000: Innbefatter Håvik: 540 personer

Narvik - folketallsutvikling - grunnlagstall

	1946	1950	1960	1970	1980	1990	2000
Kommunen	10281	11141	13311				
Bykjernen				16228	15020	13873	14142
Omegnstettst.			2711				
Forsteder							540
Egentlig by			16022	16228	15020	13873	14682
Myklebost	11891	12871					

Sortland:

1960: Innbefatter (tellingskrets12) *Sortland husklynge*, (krets 11) *Steiro*, (krets 13) *Sortland* og (krets 14) *Selnes*

1970: Sortland: 2280 personer

Sortlandsbrua åpnet 1975 – fra da er tettstedene på andre siden av brua regnet med.

1980: *Sortland*: 3420 personer og *Sigerfjord*: 476 personer. I alt: 3896 personer.

1990: *Sortland*: 3575 personer og *Sigerfjord*: 295 personer og *Strand*: 334 personer. I alt: 4214 personer.

2000: *Sortland*: 4345 personer og *Sigerfjord*: 720 personer og *Strand*: 525 personer. I alt: 5590 personer.

Svolvær:

Kabelvåg er ikke regnet som eget selvstendig sted og ikke som en integrert funksjonell enhet til Svolvær selv om distansen med bil er meget kort. Biltettheten var rimelig høy allerede i 1970, men både i kulturell sammenheng og i forhold til sentralstedsfunksjoner (næringsstruktur) framstår Kabelvåg på en slik måte at stedet må behandles som en selvstendig enhet.⁸⁶⁹ Som informasjon var tettstedet Kabelvågs hjemmehørende befolkning i

⁸⁶⁹ I folketellingen for 1920 er Kabelvåg benevnt "Strandsted" og ikke "Fiskevær". Dette kan indikere at stedet hele tiden har hatt sentralstedsfunksjoner og ikke kan sies å være et ensidig fiskevær.

1970: 1179 personer, i 1980: 1609 personer, i 1990: 1790 personer og i 2000: 1690 personer. Det samlede folketallet for Svolvær/Kabelvåg hadde således allerede i 1970 passert 5000 innbyggere.

Tromsø:

1960: 12348 personer i bykommunen. I tillegg fra Tromsøysund herred: (krets 4) *Tromsdalen*: 1576 personer og (krets 19) *Tromsøya*: 5850 personer. I alt gir dette en bybefolkning på 19774.

Tettstedene *Fagernes*, *Kaldfjord* og *Sommarøy* er ikke regnet som en del av (forstad til) byen.

1980: I tillegg *Eidkjosen*: 233 personer

2000: I tillegg *Movik*: 339 personer

Tromsø - folketallsutvikling - grunnlagstall

	1946	1950	1960	1970	1980	1990	2000
Kommunen	10990	10931	12348				
Bykjernen				28872	36354	41665	49372
Omegnstettst.			5850		233		
Forsteder			1576				339
Egentlig by			19774	28872	36587	41665	49711
Myklebost	14500	15492					

Vadsø:

1960: Tillegg fra Nord-Varanger herred: (krets 3) *Prestelv*: 191 personer.

Kilder

Forkortinger i tekst og noter

BBL	Bodø boligbyggelag
BBP	Boligbyggingsprogrammet
BK (BKA)	Bodø Kommune (Bodø Kommunes arkiv)
BSR	Brente steders regulering
DNA	Det norske arbeiderparti
DUF	Distriktenes utbyggingsfond
F-SAK	Formannskapssak
H	Høyre
KAD	Kommunal- og arbeidsdepartementet
KRF	Kristelig folkeparti
K-SAK	Bystyresak (kommunestyresak)
KUD	Kirke- og undervisningsdepartementet
LTB	Langtidsbudsjett
NF	Nordlands framtid (sosialdemokratisk)
NIBR	Norsk institutt for by- og regionforskning
NNP	Nord-Norge programmet
NOU	Norges offentlige utredninger
NP	Nordlandsposten (borgerlig, konservativ)
NPM	New Public Management
NTH	Norges tekniske høyskole
NVP	Norsk veiplan
NØI	Nytt økonomisk inntektssystem for kommunene
SNN (SNNN)	Studieselskapet for nordnorsk næringsliv
SSB	Statistisk sentralbyrå
SV	Sosialistisk venstreparti
TBBL	Tromsø boligbyggelag
TØI	Transportøkonomisk institutt
V	Venstre

Aviser

Nordlands framtid, Bodø

Nordlandsposten, Bodø

Nordlys, Tromsø

Bladet Tromsø, Tromsø

I arbeidet med aviser har jeg vært så heldig å kunne dra veksler på to eksisterende klipparkiv. Historikeren Hallvard Tjelmeland har stilt sitt klipparkiv (Avisa Nordlys og Bladet Tromsø) fra arbeidet med Tromsø-historien og Avisa Nordlys historie til disposisjon. Dessuten har den tidligere politikeren Stig Fossum (DNA) gitt meg tilgang til sitt klipparkiv for perioden 1992-1990 (Nordlandsposten og Nordlands Framtid), fra sin tid som lokalpolitiker i Bodø. Jeg har dessuten gjennomført enkelte spesifiserte søk med utgangspunkt i dato for spesielle hendelser. I de offentlige arkivene fulgte dessuten med en god del klipp fra media.

Arkiver og samlinger

- Bodø Kommunes Arkiv
 bystyreforhandlinger, 1965-1990
 enkelte formannskapssaker
 generalplanutvalgets arkiv, 1968-1975
 diverse arkivalia fra Bodin Kommune
- Tromsø Kommunes Arkiv
 bystyreforhandlinger, 1965-1990
- Arkiv i Nordland
 Materiale fra BSR arkivet (Claus Kamstrup)

Trykte kilder og utredninger

Under nevnes noen lover og utredninger som har hatt særlig betydning for den langsiktige planleggingen. Jeg har dessuten, slik det framgår av referansene i avhandlingen, hatt god nytte av offentlig statistikk..

- NOU 1983: 15. *Planlov*.
- NOU 1972: 33. *Om landsdelsplanen for Nord-Norge*.
- NOU 1977: 1. *Ny planleggingslov*.
- NOU 1977: 40A. *Norsk vegplan II, Trafikk og miljø*.
- NOU 1977: 40B. *Norsk vegplan II, lokale vegplaner*.
- Bygningsloven* av 18. juni 1965.
- Lov om bygningsvesenet* av 22. februar 1924
- Plan og bygningsloven* av 14. juni 1985 nr. 77
- NOU 1983:15, Planlov, s.94-95 (Planlovutvalget)

Lokale planer

I tekst og noter framgår det at jeg har gått i gjennom en rekke lokale planer. Det vil være for omfattende og lite hensiktsmessig å liste opp samtlige plandokumenter som har vært brukt i arbeidet med avhandlingen. I stedet har jeg pekt på enkelte oversiktsplaner som særlig har kommet til nytte.

- | | |
|-----------------|--|
| Bodø kommune | Forslag til generalplan (1973) |
| Bodø kommune | Generalplanmelding 1979 |
| Narvik kommune | Generalplan 1978 |
| Harstad kommune | Forslag til generalplan (juni 1971) |
| Harstad kommune | Generalplan (korrigerert utgave, oktober 1971) |
| Tromsø kommune | Langtidsplaner (1966) |
| Tromsø kommune | Generalplan 1971 – Del I, II og III |
| Tromsø kommune | Generalplan 1974 |
| Tromsø kommune | Generalplan 1975 |

Tromsø kommune	Generalplan 1975 (korrigert versjon i henhold til bystyrebehandling i sak 32/76)
Tromsø kommune	Forslag til generalplan, 1982-90 (1983)
Tromsø kommune	Kommuneplan, Tromsø mot år 2000 (1987)
Hammerfest kommune	Generalplan 1980
Alta kommune	Generalplan 1976-1980 (1975)
Bodø kommune	Kommuneplan 1987
Rana kommune	Bo i Rana, 1962

Intervjuer og samtaler

Aune, Leif	Oslo (Bodø/Tromsø)	22.11.01
Barlinghaug, Johan Petter	Tromsø	31.05.06
Bertheussen, Kai	Tromsø	25.10.01, 10.11.06
Dalsbø, Lars Tore	Tromsø	05.09.06
Fossum, Stig	Bodø	03.10.06
Føre, Bjørn	Bodø	24.02.05
Grønmo, Odd	Bodø	14.02.06
Heieraas, Hans	Løten (Bodø)	22.11.99
Helness, Ivar	Hamar (Bodø)	30.05.03
Johannesen, Kåre	Bodø	18.11.99
Johnson, Gisle	Bodø	23.09.99, 04.04.06, 26.04.07
Kaldhol, Bjørn	Tromsø	13.06.06
Kaldhol, Bjørn	Tromsø	13.06.06
Knudsen, Kirsti	Alta	06.05.02
Kaasen, Tor	Tromsø	26.10.01
Mortensen, Knut	Tromsø	06.12.01
Møllerskog, Alf	Bodø	17.04.04
Paulsen, Harald	Alta	06.05.02
Paulsen, Oddbjørn	Bodø	16.05.00, 06.09.06
Rane, Sverre	Bodø	18.11.99
Skogstad, Steinar	Bodø	18.05.00
Øigarden, Arne	Skien (Bodø)	04.05.06
Aaseth, Kari Mette	Tromsø	07.12.01

Litteratur

- Alsvik, Olav: *Svolværs historie* (1963).
- Amdam, Jørgen og Veggeland, Noralv: *Teorier om samfunnsplanlegging. Lokalt, regionalt, nasjonalt og internasjonalt* (1998, 1. utg. 1991).
- Andersen, Magnar, Arild Buanes og Nils Aarsæther: *Kommunene ser på staten. En sammenlikning av det kommunale lederskaps holdninger i 1976 og år 2000. Makt- og demokratiutredningen 1998-2003. Rapportserien. Nr. 51, desember 2002.*
- Andresen, Astri: *Tromsø gjennom 10 000 år. Handelsfolk og fiskerbønder. 1794-1900* (1994).
- Anker, Erik: *Bystruktur*. NIBR 8/1967.
- Annaniassen, Erling: *Nå bygger vi den nye tid. Boligsamvirkets historie i Norge. Bind 2* (1996 a).
- Annaniassen, Erling, et al.: *Tidene skifter. Boligsamvirkets historie i Norge* (1996 b).
- Antonsen, Karin: *Sted. En teoretisk tilnærming til stedsbegrepet i nyere geografisk litteratur. Rapportserie fra prosjektet menneske – sted. Nr. 2/2001 Norges forskningsråd. (2001)*
- Arge, Njål og Tore Askim: *Innhold i generalplandokumenter fra 21 kommuner: en analyse av hvordan tidsfaktoren, plankart, spredt boligbygging og arbeidsplasser er behandlet. NTNFR* (1976).
- Arge, Njål, Tore Askim og Knut Stabel: *Generalplanarbeidets framdrift og organisering. NIBR arbeidsrapport 11/76* (1976).
- Arntzen og Solheim arkitekter: *Bo i Rana* (1964).
- Aschehoug og Gyldendals store norske leksikon (3.utg. 1997).
- Aspen, Jonny og Pløger, John(red.): *På sporet av byen. Lesninger av semoderne byliv* (1997).
- Asplan A/S: *Asplan 25, 1962-1967* (1987).
- Baldersheim, Harald: *Frå statstenar til stifinnar, 1970-1987 i Næss, Hans Eyvind, et al.: Folkestyre i by og bygd. Norske kommuner gjennom 150 år* (1987).
- Balsvik, Randi Rønning: *Vardø: grensepost og fiskevær 1850-1950* (1989).
- Benum, Edgeir: *Oslo bys historie. Bind 5 - Byråkratiets by. Fra 1948 til våre dager* (1994).
- Benum, Edgeir: *Aschehougs Norgeshistorie. Bind 12, 1970-97 - Overflod og fremtidsfrykt* (1996).
- Bergh, Trond: *Norsk økonomisk politikk 1945-65 i Trond Berg og Helge Ø. Pharos (red.): Vekst og velstand. Norsk politisk historie 1945-1965* (1977).
- Bergh, Trond og Helge Øystein Pharo(red.): *Vekst og velstand. Norsk politisk historie 1945-1965* (1977).
- Bjerkmann, Tor: *Mange uløste spørsmål for NBBL! Samtale med Helge Seip i Annaniassen, Erling, et al.: Tidene skifter. Boligsamvirkets historie i Norge* (1996).
- Bratrein, Havård Dahl: *Kystkultur og kystsamfunn i Nord-Norge i Heimen 4/1992* (1992).
- Brochmann, Georg: *Eventyret om TVA* (1945).
- Brox, Ottar: *Hva skjer i Nord-Norge?* (1966).
- Brox, Ottar og Handegård, Odd: *Landsdelsplanen for Nord-Norge: kritikk og alternativ. UiTø* (1974).
- Brox, Ottar: *Nord-Norge. Fra allmenning til koloni* (1984).
- Brox, Ottar: *Omstridde punkter i Nord-Norges historie i Thomassen, Øyvind og Lorås, Jostein(red.): Spenningenes land. Nord-Norge etter 1945* (1997).
- Bukve, Oddbjørn: *Kommunal forvaltning og planlegging* (1988, 2 utg. 1989).
- Byfuglien, Jan og Trosdahl, Svein: *By som begrep og analyseenhet i Plan og arbeid 4/85* (1985)
- Carlsen, Reidar og Bugjerde, Audun: *Bruddstykker av norsk distriktsutbygging slik vi har opplevd den* (1981).
- Christensen, Pål og Gunnar Pedersen: *Tromsø gjennom 10000 år. Ishavsfolk, arbeidsfolk og fintfolk. 1900-1945* (1995).

- Christensen, Tom og Egeberg, Morten(red.): *Forvaltningskunnskap* (1997).
- Christensen, Tom og Læg Reid, Per: *Forvaltningspolitikk – mot New Public Management?* i Christensen, Tom og Egeberg, Morten(red.): *Forvaltningskunnskap* (1997).
- Coldevin, Axel: *Hundre års handel og byggende arbeid* i Coldevin, Axel(red.): *Rana bygdebok. Mo prestegjeld etter 1850* (1965).
- Coldevin, Axel: *Bodø by 1816-1966* (1966).
- Dale, Britt, Tor Selstad og Peter Sjøholt: *Sentralsted og agglomerasjon. Servicesamfunnets begreper og teorier* (2002).
- Dancke, Trond: *Generalplan for Vadsø. 1970-1980* (1970).
- Dancke, Trond M.: *Opp av ruinene. Gjenreisningen av Finnmark 1945-1960* (1986).
- Drivenes, Einar-Arne(red.), et al.: *Nordnorsk kulturhistorie* (1994).
- Eikeset, Kjell Roger: *Altas historie. Bind 3. Dramatiske tiår 1920-1964* (1998).
- Eikeset, Kjell Roger: *Altas historie. Bind 4. Den mangfoldige bygdebyen 1964-2002* (2003).
- Finn-Einar Eliassen: "Norsk småbyføydalisme. Grunneiere, huseiere og husleiere i norske småbyer 1650-1800" (1999).
- Ellefsen, Karl Otto: *Arkitekt og planlegger. Arkitektidealer i norsk byplanlegging 1950-2000 i Plan 5/6-1999* (1999).
- Ellefsen, Karl Otto og Røsnes, August: *Fysisk planlegging. Virkelighet – plan – resultat* (1989).
- Eriksen, Erik Oddvar(red.): *Det nye Nord-Norge. Avhengighet og modernisering i nord* (1996).
- Fiskaa, Helge: *Med lov skal landet byggast. Norsk fysisk-økonomisk planlegging dei fyrste åra med bygningsloven av 1965 – med fem generalplanar frå Nic Stabells kontor som eksempel* (2002).
- Finstad, Bjørn-Petter: *Finotro. Statseid fiskeindustri i Finnmark og Nord-Troms – fra plan til avvikling* (2005).
- Fulsås, Narve: *Universitetet i Tromsø 25 år* (1993).
- Fulsås, Narve: *Kvifor fekk ikkje industrikapitalismen fotfeste i Nord-Norge* i Eriksen, Erik Oddvar (red.): *Det nye Nord-Norge. Avhengighet og modernisering i nord* (1996).
- Furre, Berge: *Norsk historie 1905-1990* (1992, 2. opplag 1993)
- Fygle, Svein, et al.: *Banken, folket og fylket. Nordlandsbanken og Nordlands næringsliv gjennom 100 år. 1893-1993* (1993).
- Gabrielsen, Guri og Isdahl, Bård: *Bo i bysentrum – by i bosentrum* (2005).
- Grønlie, Tore: *Velferdskommune og utjevningstat, 1945-1970* i Næss, Hans Eyvind, et al.: *Folkestyre i by og bygd. Norske kommuner gjennom 150 år* (1987).
- Guttu, Jon: *Høyhuset i etterkrigstidens boligdebatt* i *St. Hallvard 1/2001* (2001).
- Guttu, Jon: *Den gode bolig: Seks skifter i boligplanlegging* i *Plan 3/2004* (2004).
- Hage, Ingebjørg(red.), et al.: *Arkitektur i Nord-Norge* (2007 a).
- Hage, Ingebjørg: *Industriestedet Glomfjord – byplan og bolig på 1900-tallet* i Hage, Ingebjørg(red.), et al.: *Arkitektur i Nord-Norge* (2007 b).
- Hall, Peter: *Urban and Regional Planning* (1975, 4.utg. 2002).
- Hansen, Thorbjørn og Sæterdal, Anne: *Ammerud I Planlegging av en ny bydel, NBI Rapport 66* (1971).
- Hansen, Tore: *Deltakelse i en planleggingsprosess. En studie av generalplanleggingen i Tromsø kommune. Hovedoppgave i statsvitenskap. UiO* (1972)
- Hansen, Tore: *Generalplanleggingen og dens omgivelser* i *Politico 12* (1973).
- Hansen, Tore: *Planlegging og langtidsbudsjettering i norske kommuner. Noen utviklingstrekk. Bearbejdet paper etter møte i Nordisk forskningsgruppe for kommunale reformer. UiO, Inst. f. statsvitenskap* (1981).
- Hanssen, Einar Richter: *Nordkapp: en fiskerikommune: fra de eldste tider til i dag* (1990).

- Helle, Knut, et al.: *Norsk byhistorie. Urbanisering gjennom 1300 år* (2006 a).
- Helle, Knut: *Innledning. Byen som historisk fenomen* i Helle, Knut, et.al: *Norsk byhistorie. Urbanisering gjennom 1300 år* (2006 b).
- Hersoug, Bjørn og Leonhardsen, Dag: *Bygger de landet?* (1979).
- Hodne, Fritz og Grytten, Ola Honningdal: *Norsk økonomi i det 20. århundre* (2002).
- Hompland, Andreas: *Innflyttarplaga – kva skjer når bygd blir til by?* i *Søkelys på Sogn og Fjordane* 2/1982 (1982).
- Hovland, Edgar: *Grotid og glanstid i Næss, Hans Eyvind, et al.: Folkestyre i by og bygd. Norske kommuner gjennom 150 år* (1987).
- Ilstad, Steinar: *Bodø kommune: Boligmiljøundersøkelse 1974*, Universitetet i Trondheim (1974).
- Iversen, Klaus: *Krise, utslettelse og nytt liv. Hammerfest etter 1914* (1989).
- Jacobsen, Jens Kristian Steen, Bente Heimtun, Susanne T. Dale Nordbakke: *Det nordlige Norges image. TØI rapport 398/1998* (1998).
- Jacobsen, Kjell: *Fra århundreskiftet til frigjøringsvåren* i Jacobsen, Kjell, et al.: *Vefsn bygdebok* (1977).
- Jensen, Rolf H.: *Moderne norsk byplanlegging blir til* (1980).
- Jensen, Rolf H.: *Fremveksten av sonering i moderne norsk byplanlegging* i *Plan og arbeid* 1/1981 (1981).
- Jenssen, Synnøve: *Virkninger av et nytt inntektssystem på politisk innflytelse i kommunene. Tromsø. Senter for kommunalforskning. Arbeidsrapport nr. 4 på forskningsprosjektet: Nytt inntektssystem for kommunene - beslutningsstruktur og fordelingsutfall* (1987).
- Jenssen, Synnøve: *Rasjonalitetsdimensjoner i kommunalpolitikken: en studie av politikernes behandling av årsbudsjettet i seks nordnorske kommuner* Avhandling (dr. philos.) - Universitetet i Tromsø (1995).
- Jessen, Svein Arne: *Forslag til et arbeidsopplegg for en generalplan over Tromsø ved hjelp av PERT* (1968).
- Johnson, Pål Espolin: *Alt for Norge: Historien om et utvær.* (1975, 2.utg 2002)
- Karlsen, Wilhelm: *Rikskonsertene: Distribusjon og desentralisering* (1998).
- Karmly, Dag: *Norges kommunalbank 1927-1977* (1977).
- Karstensen, Per: *Den annen verdenskrig og tiden etter* i Coldevin, Axel(red.): *Rana bygdebok. Mo prestegjeld etter 1850* (1965).
- Kjellberg, Francesco og Hansen, Tore: *Det kommunale hamskiftet* (1979, rev.utg.1984).
- Kjellberg, Francesco(red.): *Nytt inntektssystem – nye utfordringer for kommuner og stat* (1988 a).
- Kjellberg, Francesco: *Innledning: Reformprosessen – autonomi eller integrasjon?* i Kjellberg(red.): *Nytt inntektssystem - nye utfordringer for kommuner og stat* (1988 b).
- Kjeldstadli, Knut: *Fortida er ikke hva den en gang var* (1992 a).
- Kjeldstadli, Knut: *Komparasjon og byhistorie* i Niemi, Einar og Tjelmeland, Hallvard(red.): *Nyere byhistorie i Norden* (1992 b).
- Kleven, Terje: *"Plan-Norge 1988". En undersøkelse av planleggingssituasjonen i norske kommuner* (1988).
- Kvarv, Sture: *Forvaltningen. Fra embetsstyring til management* (2000).
- Kvarv, Sture: *Yrkesroller og fagideologiske brytninger i fysisk planlegging i Norge og Sverige, 1920-1970* (2003).
- Kyllingstad, Røyne: *Femti år med regional planlegging. - Har vi lært noe?* i *Plan* 5/6-1999 (1999).
- Larsen, Trond og Kjell Arne Røvik: *Planlegging og langtidsplanlegging – styringsvilkår for den kommunale økonomi?* Bind 3 i *Kommunale styringsproblem: eit NAVF/RFSP-prosjekt: KS- rapport* (1980).

- Leegaard M.(red.): *Havnevæsenets historie* (1914).
- Lilja, Sven (1992) *Komparasjon i svensk stadshistorisk forskning* i Niemi, Einar og Tjelmeland, Hallvard(red.): *Nyere byhistorie i Norden* (1992).
- Lorange, Erik: *Regionplanlegging, en historikk* i William Nygaard og Erik Lorange: *Fra gjenreising til nyreising* (1950).
- Lorange Erik: *På gjenreiste stier i Byggekunst 2/1972* (1972).
- Lorange, Erik: *Byplanideologi på 1900-tallet* i *Plan 5/6-1999* (1999).
- Lunde, Aage: *Sør-Varangers historie* (1979).
- Lyngstad, Rolv: *Den kommunale tenkemåten. Ein case-studie av makt og innverknad i ein norsk kommune – belyst gjennom ein prioriteringskonflikt mellom tre kommunale utbyggingsprosjekt.* Dr. philos avhandling ved institutt for statsvitenskap, UiTø (1997).
- McKenzie, Nigel: *Visjoner om den gode (norske) byen* (1982).
- Moe, Knut (red): *Bodin bygdebok* (1961).
- Mumford, Lewis: *Stadskultur* (1938, i svensk oversetting 1942).
- Munthe, Preben: *Trekk av norsk planøkonomi* i *Plan 5/6-1999* (1999).
- Mydske, Per Kristen: *Den historiske bakgrunnen for fysisk/økonomisk planlegging i Norge* (1974).
- Myhre, Jan Eivind: *By – ett ord, mangfoldig virkelighet* i Myhre, Jan og Kjellstadli, Knut: *Oslo – spenningenes by* (1995 a)
- Myhre, Jan Eivind: *Nord-Norges modernisering.* Stensilserie B nr 35 utgitt av UiTø, Institutt for samfunnsvitenskap, historieseksjonen (1995 b).
- Myhre, Jan Eivind: *Fra mysenbyen til Milleniumsbyen* i Steinar Supphellen (red.): *Norsk byhistorie – tid for syntese?* (2000 a).
- Myhre, Jan Eivind: *Byens grenser og den urbane terskel* i *Hålføygminne 1/2000* (2000 b).
- Myklebost, Hallstein: *Norges tettbygde steder 1875-1950* (1960).
- Niemi, Einar (1990): *Byhistorie i Nord-Norge – et utsyn* i *Hålføygminne 1/1990.*
- Niemi, Einar og Tjelmeland, Hallvard(red.): *Nyere byhistorie i Norden* (1992).
- Nilsson, Lars: *Den urbana frågan. Svensk stadshistoria i retrospektivt och internationellt ljus* (1990).
- Nordby, Trond(red.): *Arbeiderpartiet og planstyret 1945-1965* (1993).
- Nordby, Trond: *Korporatisme på norsk* (1994).
- Nygaard, William og Lorange, Erik: *Fra gjenreising til nyreising: regionplanmøtet i Alta 12.-18. juli 1948* (1950).
- Næss, Hans Eyvind, et al.: *Folkestyre i by og bygd. Norske kommuner gjennom 150 år* (1987).
- Paule, Torbjørn: *Den økonomiske kartleggingens historie i Norge fram til 1986* (1997).
- Pedersen, Sverre: *Brente steders regulering. Noen meddelelser om reguleringsarbeidet i de krigsherjede byer og steder, 11.1.1943* i *Byggekunst nr. 4-5/1944* (1944).
- Pettersen, Øyvind: *Hvorfor regionplan? Arkitektenes syn* i Nygaard, William og Lorange, Erik: *Fra gjenreising til nyreising: regionplanmøtet i Alta 12.-18. juli 1948* (1950).
- Pløger, John: *Byens språk* (2001).
- Rasmussen, Tor Fr.: *Byregioner i Norge: en samfunnsgeografisk analyse av den regionale konsentrasjon i bosettingsmønsteret.* - NIBR Rapport 11. 1969.
- Rasmussen, Tor Fr.: *Bosetting og byutvikling. Planlegging og politikk i Norge – i går, i dag, i morgen* (2003).
- Reiersen, Jan Einar: *Tettstedet – bostedet for de fleste nordlendinger* i Drivenes, Einar-Arne(red), et al.: *Nordnorsk kulturhistorie* (1994).
- Rømming, Ellen: *Desentralisering, regionalisering og lokale maktstrukturer* (1999).
- Sandvik, Pål Thonstad: *Kristiansands historie 1945-1999* (1999).
- Seip, Anne-Lise: *Om velferdsstatens framvekst* (1981).

- Seip, Anne-Lise: *Sosialhjelpstaten blir til. Norsk sosialpolitikk 1740-1920* (1994).
- Sejersted, Francis: *Historisk introduksjon til økonomien* (1973).
- Selstad, Tor: *Planleggingens århundre. Et kort århundre i Plan 5/6-1999* (1999).
- Skjånes, Tor: *Fra gjenreisning til bærekraft. Oversiktsplanlegging i et historisk perspektiv i Plan 1-2-/1999* (1999).
- Slagstad, Rune: *De nasjonale strateger* (1998).
- Slottemo, Hilde Gunn: *Malm, makt og mennesker. Ranas historie 1890-2005* (2007).
- Soltvedt, Kjartan: *Folketellingen i 1801. Mest for ettertiden?* Artikkel publisert på SSBs nettside 21.5.2001: http://www.ssb.no/emner/historisk_statistikk/artikler/art-2001-05-11-05.html (2001)
- SSB: *Historisk statistikk 1994*.
- Steinnes, Kristian: *Ved egne krefter: Harstads historie 1904-2004* (2003).
- Strand, Inge: *Næringsliv og økonomisk utvikling i Nordland 1940-1960* i Fygle, Svein, et al.: *Banken, folket og fylket. Nordlandsbanken og Nordlands næringsliv gjennom 100 år. 1893-1993* (1993).
- Strand, Inge: *Modernisering innifrå. Om verksemda til Studieselskapet for Nord-Norsk Næringsliv* i Myhre, Jan Eivind: *Nord-Norges modernisering*. Stensilserie B nr 35 utgitt av UiTø, Institutt for samfunnsvitenskap, historieseksjonen (1995 a).
- Strand, Inge: 'Problemet Nord-Norge' – *Økonomisk stagnasjon i landsdelen etter 1950; symptom, tiltak og årsaker*, i Strand, Inge(red.): *Næringslivet i Nord-Norge gjennom 100 år*. NF-rapport nr.3/95 (1995 b).
- Strand, Sverre: *Befolkningsprognosen i norske generalplaner*. TØI (1974).
- Stugu, Ola Svein: *Mot et urbanisert land? 1920-2000* i Helle, Knut, et al.: *Norsk byhistorie. Urbanisering gjennom 1300 år* (2006).
- Stugu, Ola Svein: *Trondheims historie 997-1997. Bind 6 - Kunnskapsbyen 1964-1997* (1997).
- Stugu, Ola Svein: *Kva er byen i ei urbanisert verd?* i Steinar Supphellen (red.): *Norsk byhistorie – tid for syntese?* Nr. 30 i skriftserien fra Historisk institutt ved NTNU (2000).
- Sund, Tore: *Innledning til Forslag til generalplan for Bergen 1951* (1951).
- Supphellen, Steinar(red.): *Urban History. The Norwegian Tradition in a European Context. A Report from the Conference in Urban History held in Trondheim 21.-22.11.1997*. Nr. 25 i skriftserien fra Historisk institutt ved NTNU (1998).
- Supphellen, Steinar: *Norsk byhistorie – tid for syntese? Nr. 30 i skriftserien fra Historisk institutt ved NTNU* (2000).
- Svanberg, Erling: *Langs vei og lei i Nordland. Samferdsel gjennom 3000 år* (1990).
- Svendsen, Oddvar: *Narviks historie. Bind 2 - 1950-2002. Storhetstid, brytningstid og framtidshåp* (2002).
- Svendsen, Oddvar: *Industrisamfunnets byplanlegging i Nord-Norge* i Hage, Ingebjørg et al.: *Arkitektur i Nord-Norge* (2007).
- Teigen, Håvard: *Planleggingen av Bygde-Norge i Plan 5/6-1999* (1999).
- Thomassen, Øyvind: *Bil i by. Trafikkplanlegging i Trondheim i 1960-åra* (1991).
- Thomassen, Øyvind: *Mo i Rana – førestillingar om mønsterbyen ca. 1900-1950* i Alstadhaug, Leif(red.): *Årbok for Rana 1996* (1996).
- Thomassen, Øyvind: *Herlege tider. Norsk fysisk planlegging ca. 1930-1965* i NTNU. *Senter for teknologi og samfunn. Rapport nr. 31*. 1997 (1997 a).
- Thomassen, Øyvind og Lorås, Jostein (red.): *Spenningen land. Nord-Norge etter 1945* (1997 b).
- Thomassen, Øyvind: *På Leiting etter den ideelle byen* i *Arbeiderhistorie 1998* (1998).
- Thornæs, Geir: *Hva gjør en by til en by?* i *Hålogøyminne 4/1999* (1999).

- Tjelmeland, Hallvard: *Det seinmoderne Nord-Norge. Om tenesteyting, tettstadar og tusseladdar* i Drivenes(red.), et al.: *Nordnorsk kulturhistorie* (1994).
- Tjelmeland, Hallvard: *Tromsø gjennom 10 000 år. Fra byfolk og bona til tromsøværing. 1945-1994* (1996 a).
- Tjelmeland, Hallvard: *Det seinmoderne Nord-Noreg – likeretting eller regionalisering?* i Eriksen, Erik Oddvar (red.): *Det nye Nord-Norge. Avhengighet og modernisering i nord* (1996 b).
- Tjelmeland, Hallvard: *Den seinmoderne byen mellom rurbanisering og globalisering. Eksemplet Tromsø i Håloygminne 2/2000* (2000).
- Tjelmeland, Hallvard: *Aviser som historisk kjelde*. Pressehistoriske skrifter 2004; 1(3) (2004)
- Torgersen, Leiv: *Områdeplanlegging i Norge* i William Nygaard og Erik Lorange: *Fra gjenreising til nyreising: regionplanmøtet i Alta 12.-18. juli 1948* (1950).
- Tvinnereim, Helga Stave: *Norsk byplanlegging 1920-1965. Nasjonal tradisjon, internasjonal påverknad* (1990).
- Tvinnereim, Helga Stave: *Det nye Molde: ein studie av gjenreisinga etter bombinga i 1940 på bakgrunn av ulike retningar innen europeisk byggekunst og med særleg vekt på professor Sverre Pedersens planarbeid for norske byar og tettstadar* (1988, eg. dr.avhandling 1986).
- Whøni, Arthur: *Generalplanarbeidet 1965-1985* (1986, eg. hovedoppgave 1985).
- Zachariassen, Ketil: *Da staten kom til Nord-Troms: økonomisk modernisering i fire nord-tromskommunar i eit innanfrå- og utanfrå-perspektiv, 1945-1970*. Hovedoppgave i historie UiTø (1998).
- Østby, Per: *Flukten fra Detroit. Bilens integrasjon i det norske samfunnet* (1995).
- Østerud, Øyvind: *Samfunnsplanlegging og politisk system. En analyse av offentlig planlegging og ideologi* (1972).
- Østerud, Øyvind: *Det planlagte samfunn. Om sentralplanleggingens fremvekst og grenser* (1979).
- Aanrud, Roald: *Statens kartverk 1773-1998. 225 år i historisk perspektiv* (1998).
- Aarsæther, Nils: *Samfunnsplanlegging og lokalsamfunnsutvikling* i Thuen, Trond og Wadel, Cato(red.): *Lokale samfunn og offentlig planlegging* (1978).
- Aarsæther, Nils: *Den kommunaløkonomiske krisa: bakgrunn, verknader og løysingsalternativ* (1981).
- Aarsæther, Nils(red.): *Samfunnsplanlegging. Lokalt – nasjonalt – globalt* (1992).
- Aarsæther, Nils og Hagen, Aksel(red.): *planlegging.no! Innføring i samfunnsplanlegging* (2001 a).
- Aarsæther, Nils: *Planlegging som handlingstype* i Aarsæther, Nils og Hagen, Aksel(red.): *planlegging.no! (2001 b)*.
- Aarsæther, Nils: *Samfunnsplanlegging i: Aarsæther, Nils og Hagen, Aksel (red.): planlegging.no! (2001 c)*
- Aarsæther, Nils, Synnøve Jenssen og Frank Larsen: *Fra vekst til innstramming: Budsjettpolitikk og investeringar i 6 kommunar*. Rapport frå prosjektet "Kommunale vekstvedtak" (NAVF/RFSP) (1985).
- Aas, Steinar: *Narviks historie b.1. 1902-1950. Byen, banen og bolaget* (2001).
- Aaseth, Kari Mette: *Fra bygdelag til villastrøk: en analyse av betingelser for husholdningsetableringer sett i forhold til fysisk planlegging*. Hovedoppgave i sosialantropologi - Universitetet i Tromsø (1979).