

# Regional arealpolitikk

## Bruk av planretningslinjer i regional plan

TØI rapport 2044/2024 • Forfatter: Marianne Knapskog • Oslo 2024 • 73 sider

### Hovedresultater:

- Regionreformen har i større grad vektlagt fylkeskommunens veilederrolle. Det gjør at fylkeskommunen blir en viktig bidragsyter, som skal bidra med kunnskap inn i planleggingen i kommunene, som veileder og via regionale planer.
- Det er færre føringer og mindre veiledning fra statlig nivå til regionale planer enn til kommunale planer.
- I de tre fylkeskommunene vi har undersøkt er retningslinjer tatt i bruk i regionale planer for å sikre gjennomføring av regional plan, enten som krav, som veiledning eller for å presentere nye problemstillinger for videre planlegging (for eksempel arealnøytralitet).
- Planene som er undersøkt inneholder ulike retningslinjer. De kan være generelle, gi føringer for prosesser (prosessuelle retningslinjer) eller tallfeste krav som kommunene må følge opp (materielle retningslinjer).
- Prosessuelle retningslinjer sammenfaller godt med fylkeskommunens veilederrolle, mens materielle retningslinjer er viktige for å håndheve helt konkrete regionale føringer likt på tvers av kommunegrenser.
- Det er behov for veiledningsmateriale fra statlige myndigheter og møteplasser der fylkeskommunene kan diskutere retningslinjer og videreutvikle planverktøy (som areal- og naturregnskap) på regionalt nivå. Samarbeidet kan med fordel resultere i et felles kunnskapsgrunnlag for gode planer og retningslinjer i tråd med bærekraftig arealbruk.

En gruppe bestående av TØI og planleggere i fylkeskommunene Viken, Rogaland og Agder har belyst erfaringer med bruk av regionale planretningslinjer. Arbeidet har vært del av et KS FoU-prosjekt om bærekraftig arealpolitikk. Alle fylkeskommunene har regionale planer som setter krav om videre oppfølging innad i fylkeskommunen og med planretningslinjer for kommunene.

I utgangspunktet er det mindre statlige føringer for regionale planer enn det er for kommunale planer når det gjelder bestemmelser og retningslinjer. Mens det i plan- og bygningsloven er fastsatt hva det kan settes bestemmelser om i kommuneplan og reguleringsplan, er det ikke gitt samme føringer for regionale planer. Plan- og bygningsloven åpner likevel opp for at det kan gis regionale planbestemmelser for opptil ti år. Det åpnes også for retningslinjer som skal vise en intensjon ved at de er retningsgivende, og at retningslinjene kan legges til grunn for innsigelser fra regionale og statlige myndigheter.

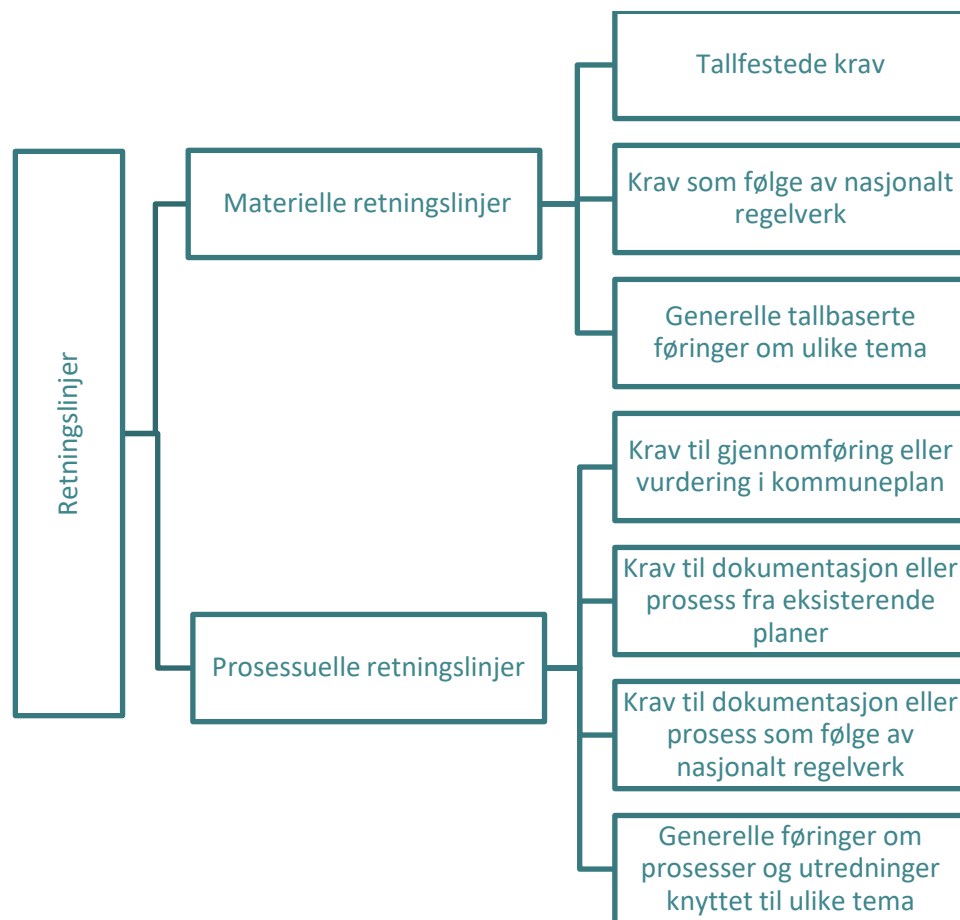
Undersøkelsene vi har gjort har vært en liten del av et større prosjekt om bærekraftig arealpolitikk, og de viser hvordan de tre fylkeskommunene som er med i prosjektet jobber med

retningslinjer. Vi finner at det jobbes mye med kunnskapsgrunnlag for planene, og at det er oppmerksomhet rundt hvordan man skal utforme retningslinjer. Viken og Rogaland har fått gjennomført eksterne gjennomganger av sin bruk av retningslinjer. Det er lite å finne om retningslinjer i den faglitteraturen og i statlig veiledningsmateriale.

Fylkeskommunene bruker prosessuelle retningslinjer der det settes krav til videre utredninger i kommunene, heller enn tallfestede krav. Fylkeskommunene jobber med nye problemstillinger knyttet til naturkrise og bærekraft, og til hvordan dette påvirker planleggingen, som igjen får innvirkning på planretningslinjene. Fylkeskommunene, og da spesielt Agder, har jobbet både med å utvikle et arealregnskap og med metoder for arealregnskap. I Viken har fylkeskommunen jobbet med et kunnskapsgrunnlag for regionale planer, hvor også hvordan man skal ta hensyn til arealnøytralitet i et bredt perspektiv.

Begrepet arealnøytralitet er ganske nytt i planleggingen. Fylkeskommunene er med på å definere innholdet i retningslinjer for hvordan både regionalt og lokalt nivå kan inkludere arealnøytralitet. Fylkeskommunene bistår kommuner i pilotprosjekter for å få mer kunnskap om arealnøytralitet og ved utforming av bestemmelser og retningslinjer.

Vi har kun skrapet i overflaten når det gjelder bruken av og effekter av regionale retningslinjer, men det er et tema som fortjener større oppmerksomhet. Ved å definere ulike typer retningslinjer (se figur S1), er det et mål med denne rapporten å sette regionale retningslinjer på agendaen. Basert på det vi har funnet, har vi delt retningslinjer inn i materielle retningslinjer og prosessuelle retningslinjer. De materielle retningslinjene er mest kjent og brukt, mens prosessuelle retningslinjer gjør seg stadig mer gjeldende.



Figur S1: Ulike typer retningslinjer i regionale planer.

Vi har brukt begrepet 'prosessuelle retningslinjer' om retningslinjer som er utformet som et krav som gis i en plan for å løse en problemstilling gjennom en prosess på et senere tidspunkt, eller ved et utredningskrav som kan løses på et annet plannivå eller i en annen type plan, se figuren S2.



Tabell S2: Bruk av prosessuelle retningslinjer i planlegging for å oppfylle eller sette krav til prosesser.

Rapporten viser til erfaringene fra Rogaland, Agder og Viken, og eksempler på retningslinjer som kan være interessante for andre fylkeskommuner er synliggjort i tekstboksene. Fylkeskommunenes mest brukte retningslinjer for de fire planene som er undersøkt ligger i vedlegg. Der ligger også retningslinjene i kunnskapsgrunnlaget for regionale planer som ble utarbeidet i 2023 i Viken, samt retningslinjene fra revidert plan for bolig, areal og transport i Kristiansandsregionen.

Fremover blir det viktig å følge opp regulering av bærekraftig arealbruk på grunn av internasjonale avtaler og regelverk, samt statlige føringer og forventninger. Nye tema som har begynt å gjøre seg gjeldende i regionale planer knyttet til bærekraftig arealbruk gjelder blant annet arealregnskap, naturregnskap og areal- og naturnøytralitet, samt nye problemstillinger knyttet til grønn industri og energiforsyning.

Vårt samarbeid har skjedd innenfor rammene av et prosjekt, men det er mye som taler for at denne type samarbeid kan videreføres i mer permanente fylkeskommunale nettverk, for eksempel som en undergruppe av fylkesplansjefnettverket til KS.

Videre forskning og samarbeid vil være viktig for å ta dette temaet videre. For regionale planer ser det ut til at bruk av prosessuelle retningslinjer passer godt med veilederrollen fylkeskommunen har, og at de kan bidra til virksomme regionale arealplaner med høy relevans og legitimitet, men dette må undersøkes videre. Prosessuelle retningslinjer kan også føre til at de ulike aktørene sammen bidrar til å utrede og utforme kunnskap om bærekraftig arealbruk.