

# Regional arealpolitikk – bærekraft på vår vakt

## Oppsummering av FoU-prosjektet «Regional arealpolitikk» i regi av KS

TØI rapport 2043/2024 • Forfattere: Marianne Knapskog og Eva-Gurine Skartland • Oslo 2024 • 44 sider

Rapporten oppsummerer prosjektet «Regional arealpolitikk» i regi av KS, der politikere, fylkesplansjefer og andre fagfolk fra seks fylkeskommuner delte erfaringer og kunnskap i til sammen 13 samlinger. Et viktig spørsmål er «på hvilken vakt» nødvendig omstilling skal skje, i lys av at det bare er sju fylkesvalgperioder frem til 2050 og målet om et tilnærmet utslippsfritt og areanøytralt samfunn. Prosjektet har konkretisert hvorfor bærekraftig arealforvaltning og ivaretagelse av natur er viktig, og hvilken rolle det regionale folkevalgte nivået kan og bør spille i dette arbeidet. Fylkeskommunene er i en unik posisjon til å påvirke både mål, verktøy og systemer (økonomiske, juridiske og organisatoriske) i arbeidet for en langsiktig bærekraftig arealforvaltning, og også til å støtte kommunene i deres rolle som arealplanmyndighet. Prosjektet har belyst nye verktøy og arbeidsformer knyttet til kunnskapsbygging og analyser i tillegg til metoder for samspill både mellom politikk og administrasjon og ulike samfunnsaktører imellom i det regionale arbeidet for nødvendig omstilling.

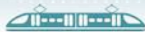
Mål for prosjektet har vært:

1. Tydeliggjøring av regional arealpolitikks rolle i å nå FNs bærekraftsmål.
2. Arealutvikling som regionalt politikkområde: styrket eierskap, samstyring og samspill.
3. Virksomme regionale arealplaner med høy relevans og legitimitet.

Agder, Innlandet, Rogaland, Trøndelag, Viken og Vestfold og Telemark fylkeskommuner deltok i prosjektet.

Rapporten oppsummerer forskning, utredninger og notater som er presentert og diskutert i en serie politiske og faglige seminarer. Prosjektet har i liten grad produsert nytt empirisk materiale, men det har i hovedsak sammenfattet og sett i sammenheng resultater fra gjennomført og pågående utviklingsarbeid som belyster de tre resultatmålene for prosjektet. Etter at serien med politiske og faglige samlinger var avsluttet, ble det gjennomført sluttsamtaler med administrative representanter fra hver av de deltakende fylkeskommunene. Disse samtalene har vært utgangspunkt for det siste kapittelet i rapporten om den regionalpolitiske veien videre.

Som en del av prosjektet er det gjennomført et eget delprosjekt om utforming og bruk av planretningslinjer i regionale planer. Delprosjektet belyste bruken av planretningslinjer i Agder, Rogaland og Viken. TØI ledet en arbeidsgruppe med fagpersoner fra de tre fylkeskommunene, og det er utarbeidet en egen rapport fra delprosjektet (se kapittel 5.3).



## Arbeidsformene i prosjektet

Hovedarbeidsformene i prosjektet har vært erfarings- og kunnskapsdeling mellom fylkeskommunene, presentasjon og drøfting av ulike faglige utredninger og temaer og utviklingsarbeid knyttet til resultatmålene for prosjektet.

Det er arrangert fire politiske og ni faglige samlinger som del av prosjektet. Det har vært utstrakt bruk av dialog i grupper, der fylkesplansjefene har vært vertskap for politiske samtaler. Disse samtalene har tatt utgangspunkt i faglige innledninger fra forskere, KS og fylkeskommunene.

## Temaer i samlingene

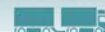
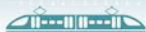
En oversikt over temaene i de politiske og faglige samlingene er vist i kapittel 2.3. Samlingene har belyst relevant forskning, og fylkeskommunene har presentert sitt regionalpolitiske arbeid. Det har blitt lagt vekt på fylkeskommunenes rolle i taktskiftet mot en mer bærekraftig arealpolitikk. Aktøranalyser, areal- og naturregnskap og samspeillet mellom politikk og administrasjon er eksempler på temaer som er belyst i samlingene.

## Prosjektets effekter og læringspunkter

Aktivitetene i prosjektet har hatt til felles at de skulle støtte og bistå fylkeskommunene i den perioden prosjektet varte. Fylkeskommunene som har deltatt i prosjektet mener de har fått en bedre forståelse for utfordringsbildet og alvorret, og for regional arealpolitikkens betydning for å nå samfunnsmålene knyttet til klima og natur.

Oppsummert bør det være dekning for å si at aktivitetene i KS-prosjektet, sammen med en rekke parallelle endringer og aktiviteter i samme periode har bidratt til:

- verdifull konkretisering av hvorfor bærekraftig arealforvaltning og ivaretagelse av natur er viktig, og hvilken rolle det regionale folkevalgte nivået kan og bør spille i dette arbeidet. Fylkeskommunene er i en unik posisjon til å påvirke både mål, verktøy og systemer (økonomiske, juridiske og organisatoriske) i arbeidet for en langsiktig bærekraftig arealforvaltning.
- økt bevissthet om den regionale arealpolitikkenes betydning og rolle i å løse både klima- og naturkrisen representerer en mulighet for å styrke regionale arealplaners betydning og legitimitet.
- å belyse hvordan mulighetsrommet fylkeskommunene har i arealpolitikken i dag kan utnyttes bedre, men også at det er behov for systemendringer på alle forvaltningsnivåer hvis vi skal nå klima- og naturmålene.
- å belyse at regionale arealplaner bør videreutvikles som hensiktsmessige verktøy for å sette retning regionalt, i tett samhandling med kommunene. Planene må suppleres med fylkeskommunal innsats for oppdaterte kunnskapsgrunnlag, som f.eks. areal- og naturregnskap.
- økt bevissthet om betydningen av nye verktøy og arbeidsformer både for kunnskapsbygging og analyser, men også metoder for samspill mellom politikk og administrasjon og ulike samfunnsaktører imellom i arbeidet med å utarbeide virksomme regionale planer for nødvendig omstilling.
- å synliggjøre at det er behov for bredere møteplasser for fylkeskommuner for å utveksle erfaringer og for å lære av hverandre. Dette behovet gjelder både for politikere, administrative ledere og for fagmiljøer. Prosjektet har særlig tydeliggjort behovet for møteplasser der folkevalgte og administrasjon får bredere kontaktflater og møteplasser, og hvor dilemmaer og muligheter i bl.a. arealpolitikken kan belyses.



## Delprosjekt om regionale planretningslinjer som styringsverktøy

I utgangspunktet er det mindre statlige føringer for bestemmelser og retningslinjer i regionale planer enn det er for kommunale planer. Mens det i plan- og bygningsloven er fastsatt hva det kan settes bestemmelser om i kommuneplan og reguleringsplan, er det ikke i samme grad gitt slike rammer for regionale planer. Plan- og bygningsloven åpner imidlertid for at det kan gis regionale planbestemmelser for opptil ti år. Det åpnes også i loven for retningslinjer som formidler regional politikk ved at de er retningsgivende, og at slike retningslinjer kan legges til grunn for innsigelser fra regionale og statlige myndigheter.

Som del av prosjektet har det blitt kartlagt og analysert planretningslinjer i Agder, Rogaland og Viken. Kartleggingen viser at fylkeskommunene i større grad bruker prosessuelle retningslinjer der det settes krav til videre utredninger i kommunene, heller enn at det settes materielle (ofte tallfestede) krav. De ulike typene retningslinjer er vist i figuren i kap. 5.3.

## Regional arealpolitikks rolle i omstillingen frem mot 2050

Som del av prosjektet er det også utarbeidet et notat om fylkeskommunenes rolle i bærekraftig arealbruk med NIBR/OsloMet som fagansvarlig.

Notatet fra NIBR/OsloMet utdyper innholdet i fylkeskommunenes rolle som regional samfunnsutvikler innenfor området *bærekraftig arealbruk*, og tar utgangspunkt i følgende fylkeskommunale roller:

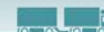
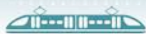
1. Gi regionalpolitisk retning: Helhetlig samfunnsutvikling i et regionalt perspektiv.
2. Være bindeledd og brobygger til statlige sektormyndigheter.
3. Forankring av kommuneoverskridende løsninger og utviklingsretninger hos lokalpolitikere, næringsliv og sivilsamfunn.
4. Understøtte og veilede kommunene for å øke deres evne til å ivareta sitt ansvar – mobilisere den lokale samfunnsutviklingsrollen.
5. Utøve strategisk regionalpolitisk ledelse for å ivareta natur- og klimaansvaret.

Notatet var ment å legge til rette for dialog om hvordan denne rollen praktiseres i dag på det arealpolitiske området, og hvordan den kan utvikles i årene fremover. En annen viktig hensikt med notatet var å bygge bro mellom faglig og politisk begrepsbruk og forståelsesramme av regional arealpolitikk, og å utforske hvordan fag og politikk gjensidig kan styrke hverandre. Fagnotatet oppsummerte relevant forskning og definerte problemstillinger fylkeskommunene ble oppfordret til å drøfte internt før den politiske samlingen. Notatet er gjengitt i sin helhet i kapittel 5.2.

Da fagnotatet fra NIBR/OsloMet ble presentert og drøftet i en av de politiske samlingene, var inngangsspørsmålet «på hvem sin vakt» den nødvendige omstillingen skal skje, i lys av at det bare er sju fylkesvalgperioder frem til 2050 og målet om et tilnærmet utslippsfritt og areanøytralt samfunn. Diskusjonen i den politiske samlingen dreide seg i stor grad om behovet for endringsvilje og veivalg knyttet til hvilke av de sju fylkestingene frem til 2050 som skal ta de tøffeste valgene, og konsekvenser av å skyve slike valg ut i tid. I etterkant ble dette seminaret fremhevet som viktig, og spørsmålet om på hvilken vakt nødvendige valg bør tas er bakgrunnen for tittelen på denne rapporten.

## Fylkeskommunene videreutvikler både rollen sin og virkemidlene sine

Fylkeskommunene har, som del av prosjektet, presentert ulike virkemidler i den regionale planleggingen (se tabellen i 5.4). Dette gjelder verktøy som arealregnskap, samarbeidsavtaler, utarbeidelse av kunnskapsgrunnlag og regionale planer. Nye metoder knytter seg til



bærekraftsprofiler og planvask, der fylkeskommunene kan bidra inn i både regionale og kommunale prosesser.

Ved avslutningen av prosjektet er arbeidet med regionale planstrategier for perioden 2024-2027 godt i gang. Alle fylkeskommunene sender eller har sendt forslag til planstrategi på høring 1. halvår 2024. Strategiene er basert på kunnskapsgrunnlag som blant annet tydeliggjør utviklingstrekk knyttet til klima og natur. De viser en god vektning mellom det å gi retning for arealbruk og ivaretagelse av natur i henholdsvis sentrale strøk (samordnet areal- og mobilitetsutvikling, by- og tettstedsutvikling) og i rurale deler av fylket (fjell- og vannforvaltning, jord- og landskapsvern, ivaretagelse av karbonrike områder, biologisk mangfold, med mer). Fylkeskommunene i prosjektet planlegger også utarbeiding av regionale planer/strategier knyttet til energiomstilling og fremtidens energisystem. Flere fylkeskommuner henter også inspirasjon fra hvordan Rogaland har jobbet med fylkeskommunes plan for etablering av energi- og arealkrevende virksomhet vedtatt av Rogaland fylkesting i juni 2023 (Rogaland fylkeskommune 2023) selv om ikke alle fylkeskommunene lager en egen plan på temaet.

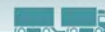
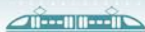
### Ønsker for videre utvikling

Med bakgrunn i sluttsamtalene med administrative representanter er det oppsummert noen ønsker for veien videre:

- Helhetlig og systematisert regional innsats for å løse klima- og naturkrisen i et tillitsbasert og tett samspill mellom folkevalgte og administrasjon, og med god faglig tilrettelegging for politikkutvikling.
- Politisk handlingsrom og vilje til å representere det regionale perspektivet i arealpolitikken. Regionale politikere som både spiller kommunene gode, og samtidig er representanter for det regionale og står i de politiske utfordringene dette gir.
- Klare forventninger fra nasjonale politikere til regionale politikere. Støtte til den regionalpolitiske rollen fra nasjonale myndigheter som gir legitimitet. Behov for nasjonal tolking av naturavtalen og hva dette fører til av forventninger til fylkeskommunene.
- Det bør avklares om arealnøytralitet bør settes som nasjonalt mål<sup>1</sup>, på linje med klimanøytralitet. Bedre husholdning med natur og større bevissthet og mer kommunikasjon om dette som tema.
- Klarere rammer for blant annet naturrestaurering og økologisk kompensasjon som grunnlag for veiledning av kommunene.
- Videreutvikling av kunnskapsbasert planlegging – trenger et regionalt nivå for kunnskap, areal- og naturregnskap, planvask, med mer.
- Tillit hos kommunene til at de kan gå til regionalt nivå for veiledning og samhandling. Viktig at fylkeskommunene kvalifiserer seg for en slik rolle.
- Systemer som bidrar til samordnet innsats på tvers av forvaltningsnivåer og mellom kommuner over tid.
- Bygge videre på positive erfaringer, som den tverrpolitiske satsingen på tvers av kommune- og fylkesgrenser for å redde Oslofjorden.
- Positiv oppmerksomhet nasjonalt og regionalt til kommuner som fører en arealpolitikk som er på målsatt kurs.

---

<sup>1</sup> KS landsting vedtok i februar 2024 «arealnøytralitet som hovedregel for arealbruk», se pkt. 5.1.2 i «Kommunesektorens prioriteringer 2024-2027».



## Den regionalpolitiske veien videre

For å oppnå ønskene over, kreves det både kunnskapsbygging, endringer i rammebetingelser, nye arbeids- og organisasjonsformer og ambisiøse mål. I tillegg trekker rapporten frem en del temaer som spesielt viktige i regional planlegging fremover:

- Etablering av fornybar energiproduksjon og lokalisering av grønn industri sett opp mot målet om areal- og naturnøytralitet.
- Fritidsboligbyggingens konsekvenser for natur.
- Forsterket og fornyet innsats knyttet til bærekraftig by- og stedsutvikling og bærekraftig mobilitet.
- Styrket regionalt samarbeid om kunnskapsbygging, metodeutvikling og interessepolitisk arbeid.

## Oppfølging av prosjektet

Ved avslutningen av dette KS-prosjektet er det spennende prosesser i gang knyttet til langsiktig bærekraftig arealforvaltning, både i den enkelte fylkeskommune og i regi av KS. Et viktig tema fremover er hvordan fylkeskommunene kan styrke hverandre ytterligere gjennom tettere samarbeid og erfaringsutveksling, og hvordan KS som medlemsorganisasjon kan understøtte dette.

Både i KS-regi og i den enkelte fylkeskommune bør spørsmålet om «på hvilken vakt» nødvendige samfunnsendringer skal skje holdes høyt, både politisk og faglig.