

Hva betyr "legges til grunn"?

Kommunal oppfølging av regionale planer

Gro Sandkjær Hanssen, NIBR-OsloMet



OSLOMET

OSLOMET

NIBR-RAPPORT 2019:13

BY- OG REGIONFORSKNINGSINSTITUTTET NIBR

Regional bolig-, areal- og transportplanlegging. Status og utviklingsmuligheter.

Kjell Harvold, Berit Nordahl og Trond Vedeld

OSLO METROPOLITAN UNIVERSITY
STORBYUNIVERSITETET



OSLOMET

NIBR-RAPPORT 2019:14

BY- OG REGIONFORSKNINGSINSTITUTTET NIBR

Intensjoner og praksis for regionale planer for vindkraft

- Hvilken rolle kan fylkeskommunene ha i vindkraftforvaltningen?

Henrik Wiig, Arne Tesli, Sigrd Stokstad og Gro Sandkjær Hansen

OSLO METROPOLITAN UNIVERSITY
STORBYUNIVERSITETET



Byvekstavtaler i et flernivåperspektiv: helhetlig styringsverktøy med demokratiske utfordringer



°CICERO
Center for International
Climate Research

UTGANGSPUNKTET:

Regionale planer er viktige for å oppnå lovens intensjon om samordning

- Regelverket om regional planlegging framhever særlig hensynet til å sikre *samordning* mellom lokalt, regionalt og nasjonalt nivå og mellom sektorinteresser.
- Regionale planer var forventet å «følge opp de mål og retningslinjer som gis fra sentralt hold» Ot.prp. nr. 32 (2007-2008)

UTGANGSPUNKTET:

Regionale planer er viktige for å oppnå lovens intensjon om samordning

- Representerer derfor et viktig redskap for å nå FNs bærekraftsmål
- FNs bærekraftsmål representerer en sammenhengstenkning (motvirke siloene)
- Særlig relevant for bærekraftsmål 17:
 - Myndigheter, næringslivet og sivilsamfunnet må samarbeide for å oppnå bærekraftig utvikling.
 - Oppnå en mer samstemt politikk for bærekraftig utvikling.
 - Stimulere til og fremme velfungerende partnerskap i det offentlige, mellom det offentlige og private og i det sivile samfunnsutvikling.



Dimensjoner ved den regionale samfunnsutviklerollen

Gi strategisk retning til samfunnsutviklingen

- Avdekke og skape konsensus om regionens utfordringer
- Etablere omforente mål, gjennom aggregering av preferanser
- Velge strategisk retning for utvikling
- Forankre hos alle relevante aktører
- Bruke samfunnsplanlegging og arealplanlegging som verktøy

Mobilisere privat sektor, kulturliv og lokalsamfunn

- Mobilisere ressurskontrollerende aktører
- Mobiliserende (plan)prosesser
- Stimulere til samarbeid, etablere arenaer og møtesteder
- Nettverksnode: facilitere, etablere arenaer hvor aktører kobles
- Incentivordninger som bygger opp rundt den valgte retningen

Samordne, koordinere offentlig innsats og virkemiddelbruk

Geografi + sektor

- Samordne sprikende sektormyndigheter og forplikte dem
- Regional plan som retningsgivende for samordnet innsats og virkemiddelbruk fra ulike offentlige aktører
- Bindeledd mellom forvaltningsnivåer
- Veilede

Dimensjoner ved den regionale samfunnsutviklerollen

Gi strategisk retning til samfunnsutviklingen

- Avdekke og skape konsensus om regionens utfordringer
- Etablere omforente mål, gjennom aggregering av preferanser
- Velge strategisk retning for utvikling
- Forankre hos alle relevante aktører
- Bruke samfunnsplanlegging og arealplanlegging som verktøy

Mobilisere privat sektor, kulturliv og lokalsamfunn

- Mobilisere ressurskontrollerende aktører
- Mobiliserende (plan)prosesser
- Stimulere til samarbeid, etablere arenaer og møtesteder
- Nettverksnode: facilitere, etablere arenaer hvor aktører kobles
- Incentivordninger som bygger opp rundt den valgte retningen

Samordne, koordinere offentlig innsats og virkemiddelbruk

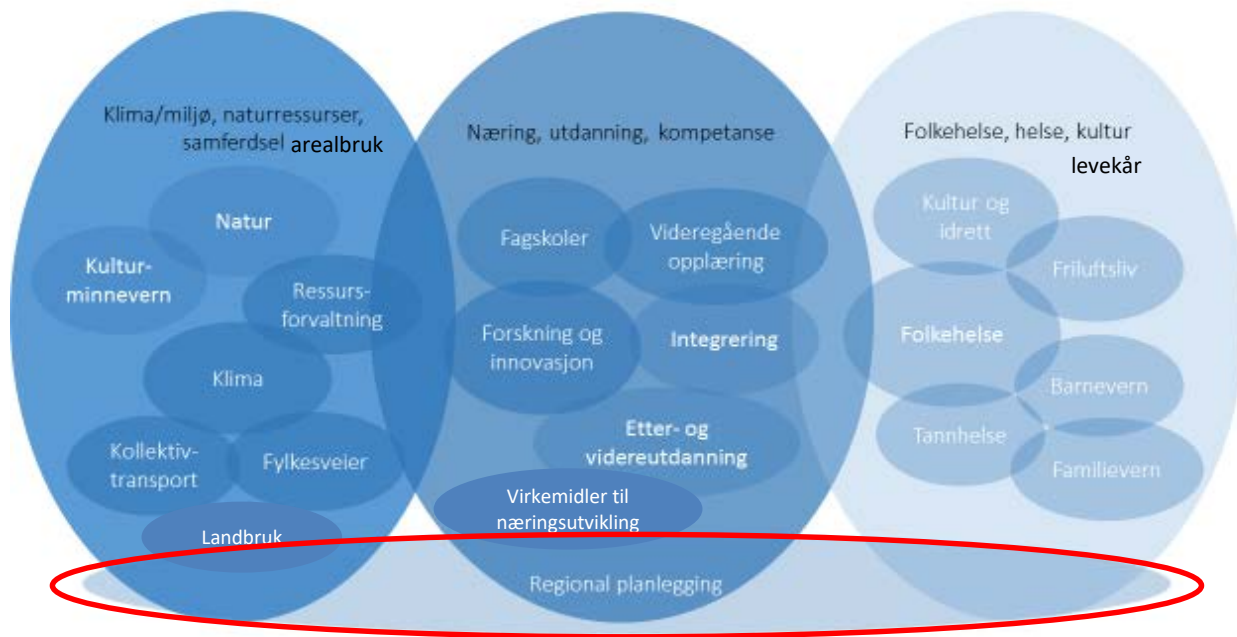
Geografi + sektor

- Samordne sprikende sektormyndigheter og forplikte dem
- Regional plan som retningsgivende for samordnet innsats og virkemiddelbruk fra ulike offentlige aktører
- Bindeledd mellom forvaltningsnivåer
- Veilede

Samordning gjennom regionalpolitisk retning



Ekspertvalgets tilnærming til regional samfunnsutvikling: Oppgaveområder må sees i sammenheng



Intensjonen om at regional plan skal «legges til grunn» tolkes svært ulikt

pbl. 2008 § 8-2

«Regional plan *skal legges til grunn* for regionale organers virksomhet og for kommunal og statlig planlegging og virksomhet i regionen».

Juridisk tolkning
(Innjord mfl. 2010:156)

«[J]oven klargjør med dette at regionale planer skaper forpliktelser for offentlige myndigheter og organer til å søke å følge opp og gjennomføre de målsettinger, tiltak og retningslinjer som er nedfelt i regionale planer»

Planen skal uttrykke alle relevante myndigheters felles mål, og det må foreligge endringer i forutsetningene eller andre særlige grunner for å fravike en vedtatt plan.

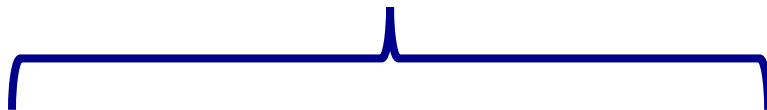
Granavolden-
plattformen

«Regjeringen vil... at kommunene skal være primær planmyndighet. Fylkesplaner skal derfor i utgangspunktet være rådgivende»

OED, NVE

NIBR 2019:14:
«NVE og OED mener at loven ikke pålegger dem å følge dette, og at de som sektor-myndighet står fritt i sine vurderinger i konsesjons-beslutningene»

Intensjonen om at regional plan skal «legges til grunn» - tolkes svært ulikt



**Både EVAPLAN og de nye rapportene viser
hvordan dette underminerer samordningspotensialet!**

Stortinget: Regionale planer skal «tillegges stor vekt»



Når plikten til å utarbeide reguleringsplan for anlegg for produksjon av elektrisk energi fjernes, sier imidlertid lovforarbeidet at det blir viktig at konsesjonsbehandlingen vektlegger de regionale og kommunale planene som finnes – i sin behandling av søknader. «Både i behandlingen av småkraft og vindkraft skal konsesjonsmyndigheten vektlegge de regionale planene ved sin behandling av søknader.» (Ot.prp. nr. 32 2007-2008).

I de tilfeller der slike planer (for vindkraft) foreligger, skal disse tillegges stor vekt i forbindelse med den videre konsekvens- og konsesjonsbehandling. Flertallet vil også understreke vertskommunenes rolle som en viktig part og sentral høringsinstans i dette arbeidet. Flertallet mener at vertskommunenes vurderinger må tillegges stor vekt av konsesjonsmyndighetene» (Innst. O. nr. 57 (2007-2008))

Er Stortingets intensjon ivaretatt? Nei

Det finnes i dag seks regionale planene for vindkraft.

KONSESJONSBEHANDLING

- Rogaland: 70% av vindkraftkonsesjonene er gitt i områder som den regionale planen fraråder.
- De regionale planene er i liten grad blitt lagt til grunn for konsesjonsbehandlingen.

NASJONAL RAMME – ble regionale planene brukt som grunnlag?

- I følge informanten fra NVE rådførte de seg ikke direkte med fylkeskommunene i utslingsprosessen. De tok heller ikke direkte hensyn til de regionale planene.
- Det er et relativt stort avvik mellom de utvalgte områdene i de regionale planene og de foreslåtte områdene i nasjonal ramme. NVEs informant opplyser at de ikke har gått inn og lagt tung vekt på de regionale planene i selve utpekingen.



Regionreformen

Desentralisering av oppgaver fra
staten til fylkeskommunene

Februar 2018



SAMFERDSEL



KLIMA, MILJØ OG
NATURRESSURSER



KUL
KULTUR

Meld. St. 6 (2018-2019)

«Fylkeskommunene skal involveres sterkere i konsesjonsmyndighetenes behandling av små vannkraftverk og vindkraft ved at NVE skal konsultere fylkeskommunene. I henhold til plan- og bygningsloven § 8-2 skal regional plan legges til grunn for regionale organers virksomhet og for kommunal og statlig planlegging og virksomhet i regionen. NVE skal vektlegge fylkeskommunal planlegging i konsesjonsbehandlingen av små vannkraftverk og vindkraft» (ibid. s. 95).



Meld. St. 6 (2018-2019)

«Fylkeskommunene skal involveres sterkere i konsesjonsmyndighetenes behandling av små vannkraftverk og vindkraft ved at NVE skal konsultere fylkeskommunene. I henhold til plan- og bygningsloven § 8-2 skal regional plan legges til grunn for regionale organers virksomhet og for kommunal og statlig planlegging og virksomhet i regionen. NVE skal vektlegge fylkeskommunal planlegging i konsesjonsbehandlingen av små vannkraftverk og vindkraft» (ibid. s. 95).

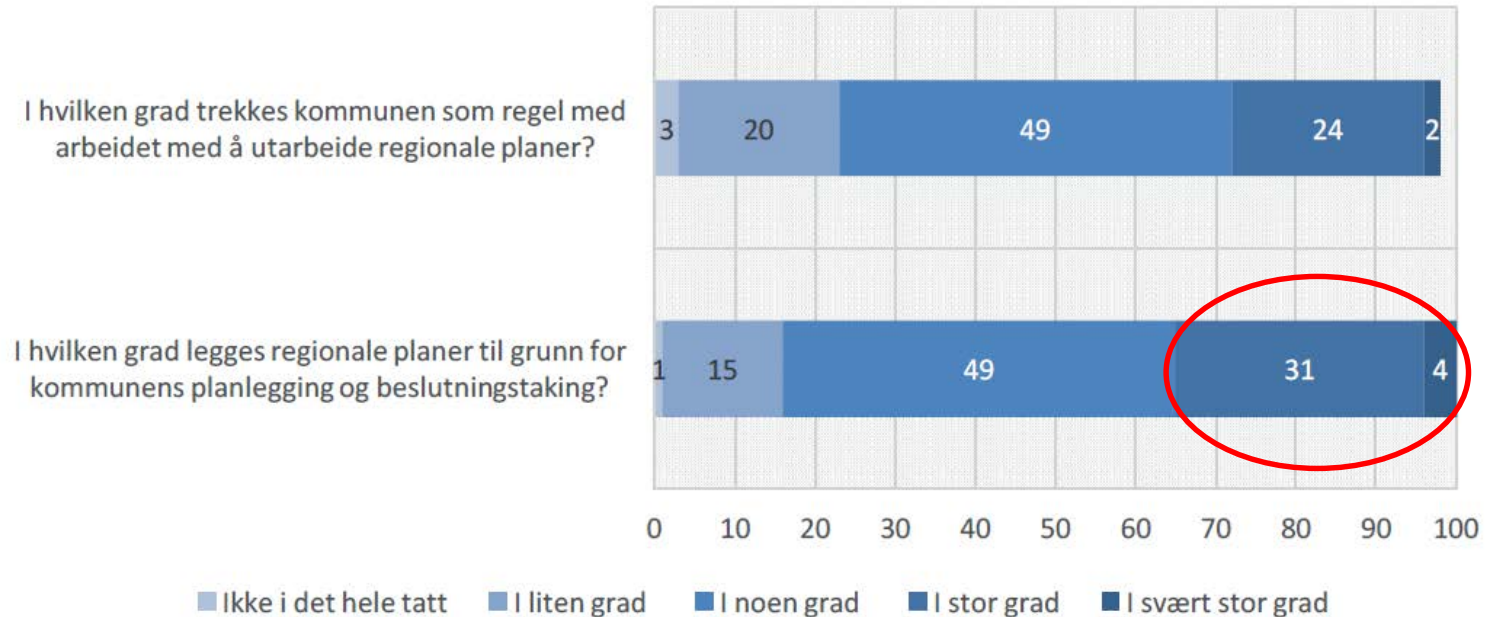


Oppsummert:

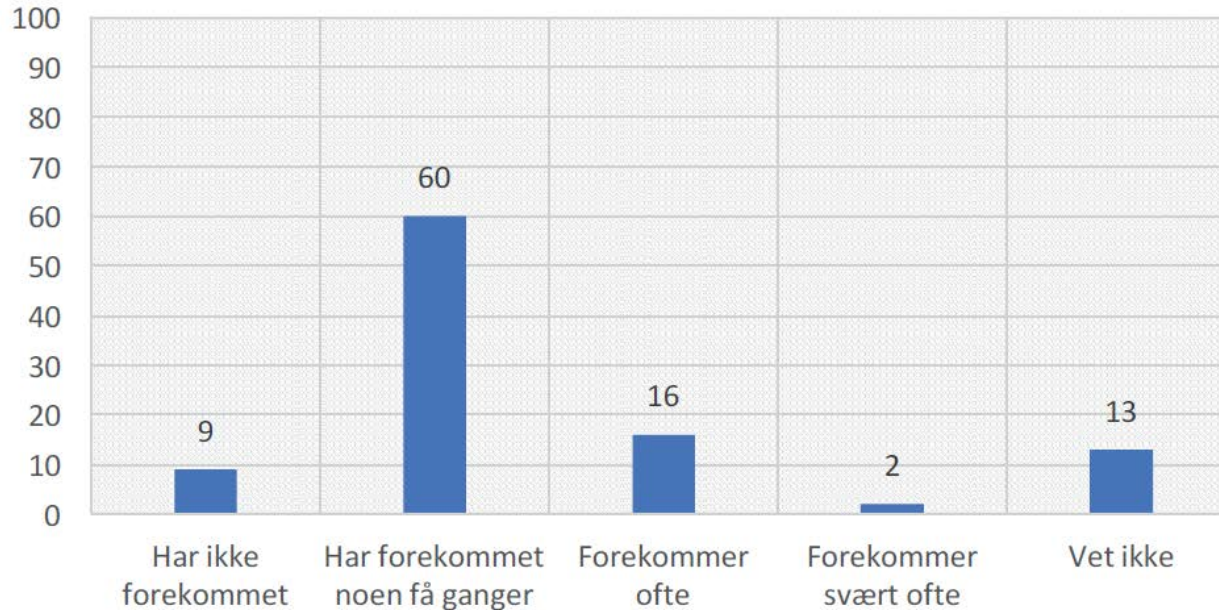
- 1) Konsesjonsmyndigheten oppfatter ikke at regional plan skal ha stor innvirkning. Verken NVE eller OED oppfatter at planen medfører noen plikt til å tillegge innholdet stor vekt.
- 2) Meld. St. 6 (2018-2019), som sier at regionreformen innebærer å involvere fylkeskommunene mer i konsesjonsbehandlingen og vektlegge regionale planer, vil ikke vil få noen effekt for konsesjonsbehandlingen dersom den ikke følges opp av mer operasjonaliserte styringssignaler fra OED til NVE.

Over til kommunene

Generelt: Kommunal oppfølging av regionale planer



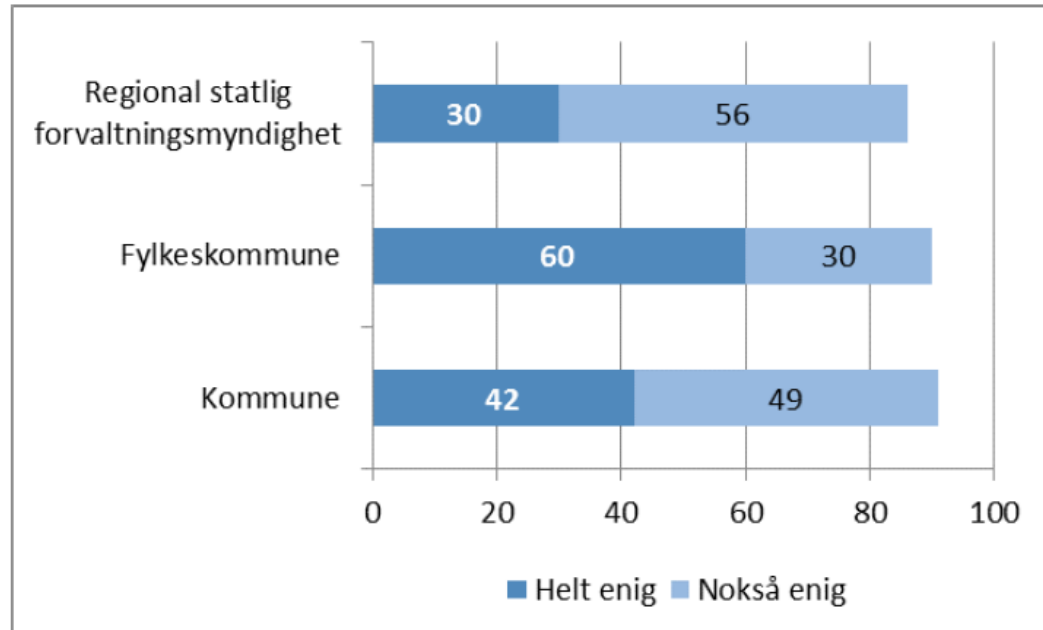
Generelt: Kommunal oppfølging av regionale planer



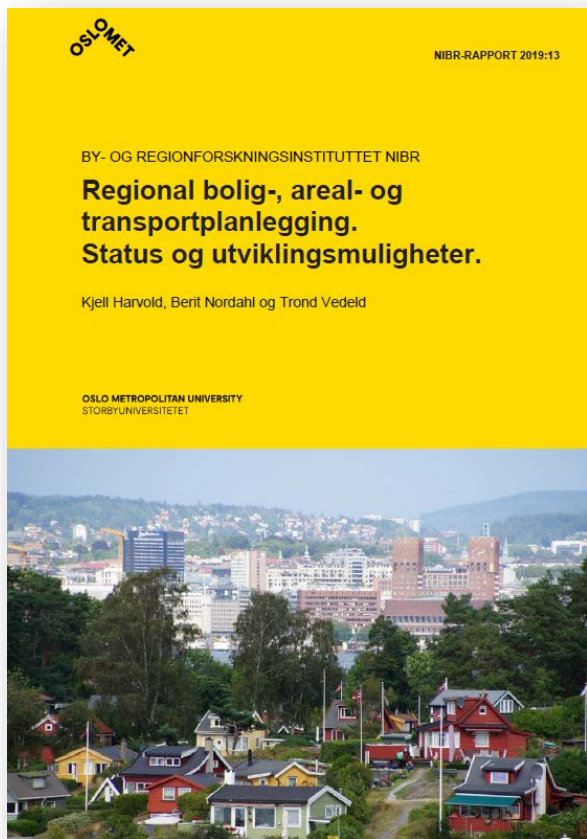
Figur 8.2 Andelen plansjefer som rapporterer at det har vært tilfeller hvor kommunenes planer utfordrer prinsipper og retningslinjer i regionale planer (N = 202).

Generelt: Kommunal oppfølging av regionale planer

Figur 9:2 *Forskjeller i etter institusjonstilhørighet på oppfattelsen av om § 29 innebærer "At min virksomhet er forpliktet til å følge opp planen og oppfylle miljømålene og foreslåtte tiltak» (VRU 2015, N=231).*



Følges regionale BATP-planer opp av kommunene?

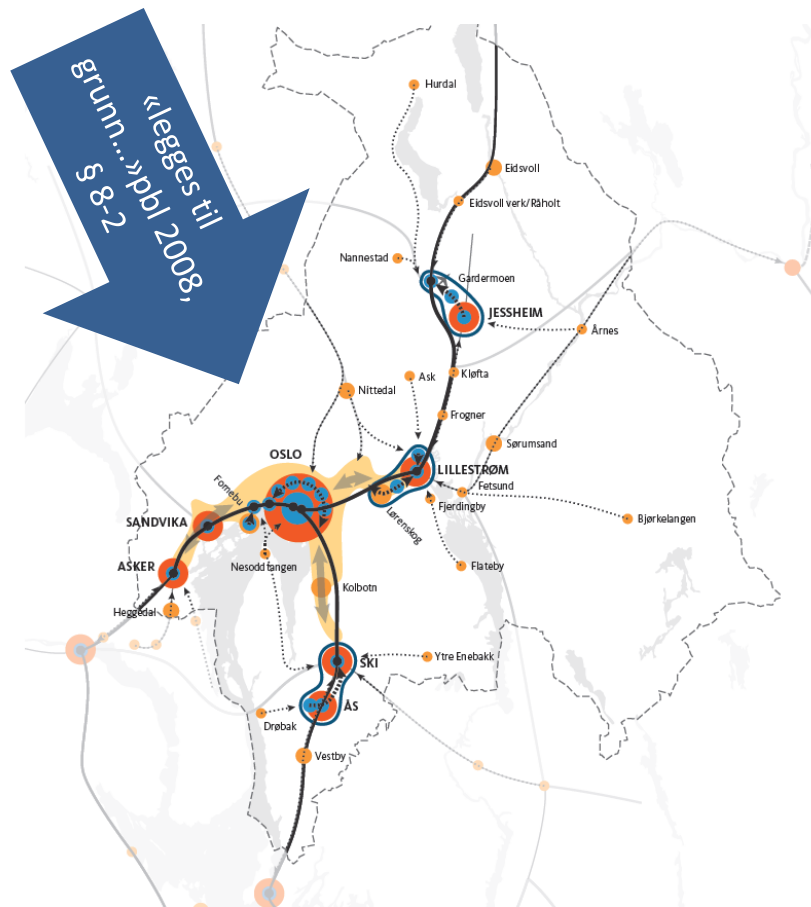


- De regionale BATP-arbeidene synes også jevnt over å være godt forankret i kommunalt planarbeid.
- Likevel tyder reaksjoner fra enkelte kommuner på at fylkets plan- og utviklerrolle lett utfordres fra lokalt hold. Dette gjelder særlig lokalisering/utvidelse av kjøpesentre og boligområder.
- I alle tre regionene ser vi at noen kommuner ønsker å bygge «spredt». Dette kan utfordre intensjonene i regionale planer om fortetting i by/bynære områder.
- I enkeltsaker opptrer dessuten statlige sektoreter på måter som kan være i strid med intensjonen om å bygge sentralt/i bybåndet: Det gjelder både spørsmålet om plassering av sykehus i Stavanger og plassering av politiet i Agder.

Byvekstvtaler i et flernivåperspektiv: helhetlig styringsverktøy med demokratiske utfordringer



FUNN 1. Byvekstavtaler forsterker regionale planens evne til å forplikte kommunene

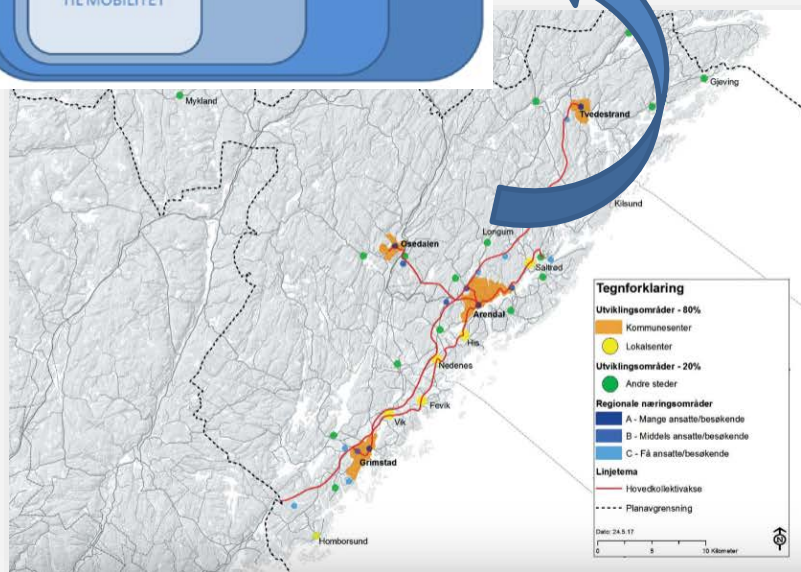


- Bidrar i stor grad til å styrke planene som kommunegrenseoverskridende samordning.
- Prinsippene i regional plan blir operasjonalisert og blir mer forpliktende for kommunene: krav om å utvikle konkrete måleindikatorer for arealutvikling
- Utarbeidelse av «grønn grense for fortetting» (Oslo-Akershus) gir en klarere operasjonalisering av diffuse fortetningsprinsipper
- Men får ikke alltid hjelp av KMDs utøvelse av sin innsigelsesmyndighet

FUNN 2. Bedre samordning av innsatsen til sektoriserte statlige aktører – gjennom strategisk regional retningsgivning



- Avtalene bidrar til at statens forpliktelse til å legge regional plan til grunn for sin lokalisering tydeliggjøres
- Avtalene synliggjør statlig forpliktelse til å følge opp prinsippene i regional plan med sin innsigelsesmyndighet (vil dette hjelpe?)



6. PLANRETNINGSLINJER

1. FORMAL

1.1. Formålet med areal- og transportplan for arendsregionen er å legge til rette for bærekraftig vekst ved å planlegge for redusert transportbehov, gode boliløse og næringsutvikling. Plan, plankart og retningslinjer skal stimulere til en samfunnsutvikling som er klimavenlig og fremmer folkehelse og god utvikling av regionens byer og tettsteder.

2. VISIONING

2.1. Regional areal- og transportplan for arendsregionen skal legges til grunn for statens, fylkeskommunens og kommunenes planlegging og prioritering i regionen, jf. pbl § 8-2.

2.2. Mål, strategier og retningslinjer forutsettes lagt til grunn for kommunenes planlegging og byggesaksbehandling. Lokal tilpassing av retningslinjene må foretas i samråd med regionale sektormyndigheter og fylkeskommunen innenfor rammene av formålet med denne regionale planen.

2.3. Ikke igangsatte områder som er avsatt til utbyggingsformål i gjeldende kommunepålegg som ikke er i samsvar med strategiene for areal-

utvikling i regional plan skal vurderes tatt ut når kommunene reviderer kommuneplanenes arealdeler.

3. LOKALISERING AV BOLIGER INNENFOR DEFINERTE VEKSTOMRÅDER

3.1. Det skal legges til rette for en minimumsvekst av boliger på 80 % innenfor prioriterte steder i Arendal og Grimstad og 70 % i Tvedestrand og Froland. Generelt gjelder at muligheter for transformasjon og fortetting

skal vurderes før nye områder tas i bruk.

3.2. Det skal legges til rette for at minst 80 % av arbeidsplassveiksten skjer innenfor byene, områder som er prioritert for boligvekst og innenfor regionale næringsområder vist som A- og B-områder på plankartet (mange til middels antall ansatte og besøkende).

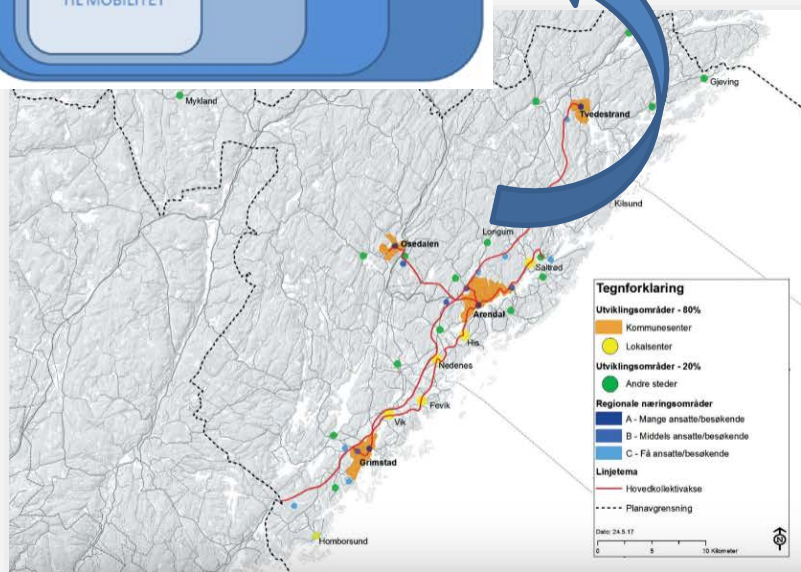
3.3. Regional plan prioriterer følgende steder for utvikling:

80%-steder	70%-steder	20 og 30%-steder
Største byområder	Lokalsentre	Mindre by- og kommunesenter
Arendal (Strømmen-Myrene, Krøgenes, Arendal sentrum, Birkeland, Moltemyr, Harebakk)	His Nedenes Saltred	Bjørnebekk, Eydehavn, Færevik, Kilsand, Kongshamn, Longum, Myra, Rykene
Grimstad (Bie-Holvika, Grimstad sentrum, Frivold og Campusområdet)	Fevik Vik Homborsund	Landvik, Støle
	Tvedestrand	Dypvåg, Gjeving, Nesgrenda, Songe
	Osedal	Blakstadheia, Frolands verk, Mykland

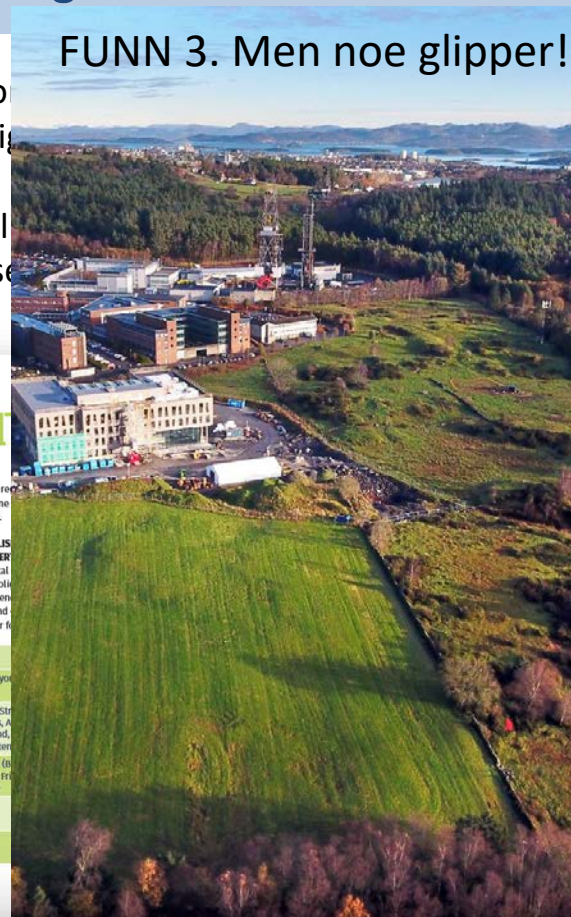
FUNN 2. Bedre samordning av innsatsen til sektoriserte statlige aktører – gjennom strategisk regional retningsgivning



- Avtalene bidrar til at statens forgrunn for sin lokalisering tydelig
- Avtalene synliggjør statlig forpl regional plan med sin innsigelse



FUNN 3. Men noe glipper!



6. PLANRETN

- 1. FORMAL**
1.1. Formålet med areal- og transportplan for arendsregionen er å legge til rette for bærekraftig vekst ved å planlegge for redusert transportbehov, gode boliløse og næringsutvikling. Plan, plankart og retningslinjer skal stimulere til en samfunnsutvikling som er klimavenlig og fremmer folkehelse og god utvikling av regionens byer og tettsteder.
- 2. VISJONING**
2.1. Regional areal- og transportplan for arendsregionen skal legges til grunn for statens, fylkeskommunens og kommunens planlegging og prioritering i regionen, jf. pbl § 8-2.
2.2. MBL, strategier og retningslinjer forutsettes lagt til grunn for kommunens planlegging og byggesaksbehandling. Lokal tilpassing av retningslinjene må foretas i samråd med regionale sektormyndigheter og fylkeskommunen innenfor rammene av formålet med denne regionale planen.
2.3. Ikke igangsatte områder som er avsatt til utbyggingsformål i gjeldende kommunepaner og som ikke er i samsvar med strategiene for areal-

utvikling i re
kommune
arealder.

3. LOKALIS DEFINER

3.1. Det skal
vekst av bol
steder i Are
Tvedestrand
muligheter k

Største byer

Arendal (Str
krøgenes, A
Birkenlund,
Harebakken
Grimstad (B
sentrum, fri
området)

FUNN 4. Regional plan – byvekstavtaler: Hva gir retning for hva?

- Byvekstavtalene brukes til å få opp et regionalt planverk
- Byvekstavtalene brukes til å dels også til å «stramme opp» eksisterende regionale planer
- Forsterker regional plan sin rolle som «tilpasser av nasjonal politikk til regionale forhold». Går det utover regional plan sin rolle som instrument for regionalt selvstyre?
- Manglende formalisering (ikke i pbl 2008):
Hvordan sikrer man at avtalens innhold ikke avviker fra prinsippene i planen?



etode bor det allerede flere tusen mennesker. Nærmere et kollektivknutepunkt er det knapt mulig å komme.
10/10: 1980: Lillestrøm

**Staten vil lokke byene til
boligbygging rundt
kollektivknutepunktene**

FUNN 5.

Demokratiske utfordringer ved byvekstavgiftene som flernivåstyring

a. Mangelen på åpenhet og transparens oppleves som utfordrende

- Befolkningen, næringsliv og kommunestyre står utenfor forhandlingene
- Kjenner ikke hvilke temaer som har vært oppe til diskusjon, og hvilke avveieringer som har blitt gjort.
- Uvisst hvordan «deres» representant opptrer i forhandlingene:

«I prinsippet så vet jo egentlig ikke vi hva som har foregått der [i forhandlingene] også må bare vi tro på det. Og jeg har jo ingen grunn til å tro noe annet, men det at det har vært en veldig lukket prosess. Det gjør jo at det blir litt usikkerhet».

FUNN 5.

Demokratiske utfordringer ved byvekstavtalene som flernivåstyring

b. Ulike legitimitetsprinsipper i spill

- Mobilitetsperspektivet til SVV/Vegdirektoratet vektlegger *effektiv måloppnåelse av nullvekstmålet (outputlegitimitet)*
- Planmyndigheter lokalt og regionalt vektlegger *demokratisk forankring, åpenhet og involvering (inputlegitimitet)*
- Mobilitetsperspektivet dominerer: mangelen på lokaldemokratisk forankring gav seg utslag i kommunevalget

Takk for oppmerksomheten!

groha@oslomet.no