

Evaluering av Statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging

2022-08-10



Tittel

Evaluering av Statlige planretningslinjer
for samordnet bolig-, areal- og
transportplanlegging

Oppdragsgiver

Kommunal- og distriksdepartementet

Oppdragsgivers kontaktperson

Silje Flage Dragsund

Vårt prosjektnummer

21045

Skrevet av

Jomar Lygre Langeland

Eivind Selvig

Olav Fosli

Gro Sandkjær Hanssen

Anders Eika

Anders Tønnesen

Kontrollert av

Eivind Selvig

Fotos og illustrasjoner

Diverse

Dato

12. juni 2022

Sist revidert

10. august 2022

© AS Civitas 2022

By-, miljø- og samfunnsplanlegging

www.civitas.no

Forord

Kommunal- og distriktsdepartementet ønsker en evaluering av om de statlige planretningslinjene for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging (SPR-BATP) har virket etter mål og hensikt for de temaer som retningslinjene omhandler.

Rådgivergruppen Civitas, By- og regionforskningsinstituttet NIBR ved OsloMet og Cicero – senter for klimaforskning har gjennomført evalueringen.

Det norske plansystemet legger til rette for omfattende medvirkning og involvering på alle forvaltningsnivåer, virksomheter i statlig og privat sektor, interesseorganisasjoner og privatpersoner. Den store interessen for evalueringen understreker at planlegging i sin alminnelighet engasjerer.

Hovedvekten av evalueringen er lagt på hvordan SPR-BATP fungerer som prosessuelt verktøy i plansystemet, og ikke hvordan den faktiske utviklingen har vært innenfor temaene som retningslinjene omhandler. Det vil si at det ikke er kartlagt om det for eksempel har blitt tilstrekkelig boligbygging, om klimagassutslippene er redusert og om nedbygging av dyrka mark er redusert – og i hvilken grad SPR-BATP har bidratt til denne utviklingen. En slik tilnærming krever helt annet datagrunnlag og analyser for blant annet å kunne isolere effekten fra SPR-BATP fra andre samfunnsmessige utviklingstrekk og påvirkninger.

SPR-BATP har mange dimensjoner, berører hele planhierarkiet, de fleste sektorer og har stor faglig og tematisk bredde. Innenfor rammen av prosjektet har det ikke vært mulig å gå i dybden i alle dimensjoner, temaer og problemstillinger. Det vil være behov for å se nærmere på flere av dem, før det trekkes konklusjoner om endringer planretningslinjen.

Prosjektgruppen ønsker å takke alle bidragsytere i departementer, direktorater, statlig foretak, statsforvaltere, kommuner og privat sektor som velvillig har stilt opp på intervjuer, samtaler og bidratt med innsiktsfulle diskusjoner, datagrunnlag og andre innspill.



Eivind Selvig, Civitas
prosjektleder

Innhold

| | |
|---|-----------|
| Forord | 3 |
| Innhold | 4 |
| Sammendrag | 7 |
| 1 Innledning og metode | 11 |
| 1.1 Bakgrunn og problemstillinger | 11 |
| 1.2 Metode..... | 12 |
| 1.3 Analysens rammeverk | 13 |
| 2 Hva er SPR-BATP? | 16 |
| 2.1 Formålet med SPR-BATP | 16 |
| 2.2 SPR sin rolle i plansystemet etter Plan- og bygningsloven | 16 |
| 2.3 Oversikt over alle SPR og RPR | 18 |
| 2.4 Nærmere om SPR-BATP | 19 |
| 2.5 SPR-BATP som konsistensskapende virkemiddel – hvor bindende er den? | 22 |
| 2.6 Praktisering av innsigelsesordningen er avgjørende..... | 25 |
| 3 Hva sier tidligere forskning om SPR-BATP? Litteraturstudie. | 28 |
| 3.1 Nedfelles prinsippene i SPR-BATP i regionale planer? | 28 |
| 3.2 Påvirker SPR-BATP kommunens planlegging? | 29 |
| 3.3 Finner man forskjell etter kommunestørrelse i hvordan SPR-BATP påvirker kommunal planlegging? | 31 |
| 3.4 Legges SPR-BATP til grunn i lokalisering av statlige virksomheter?..... | 32 |
| 3.5 Er SPR-BATP førende for byvekstavtaler? | 34 |
| 4 Innsigelsespraksis begrunnet i SPR-BATP | 41 |
| 4.1 Om hensikten med innsigelsesinstituttet..... | 41 |
| 4.2 KOSTRA-statistikk: Geografisk fordeling av innsigelser | 42 |
| 4.3 KOSTRA-statistikk: Antall innsigelser, grunnlag og avsender, en tidsutvikling | 44 |
| 4.4 Oversikt fra Statsforvalterne: Svar på spørreundersøkelse | 50 |
| 4.5 Statsforvalternes (fylkesmennenes) rapportering på SPR-BATP i sine årsrapporter 2021 | 54 |
| 4.6 Tidligere forskning på innsigelsespraksis med grunnlag i SPR-BATP | 55 |
| 5 Studier i fire ulike områder | 59 |
| 5.1 Utvalg av eksempelområder og kommuner | 59 |

| | | |
|----------|--|------------|
| 5.2 | Utvalg av informanter..... | 60 |
| 5.3 | Utvikling av Intervjuguide, håndtering av personopplysninger og gjennomføring av intervjuer | 60 |
| 5.4 | Kort sammenstilling av de fire eksempelområdene..... | 61 |
| 5.5 | Regionale planer, innsigelser og intervjuer i Nordland | 62 |
| 5.6 | Regionale planer, innsigelser og intervjuer i Trøndelag..... | 67 |
| 5.7 | Regionale planer, innsigelsesstatistikk og intervjuer i Innlandet..... | 76 |
| 5.8 | Regionale planer, innsigelsesstatistikk og intervjuer i Oslo og Akershus (Oslo og Viken)..... | 80 |
| 6 | Funn fra intervjuer | 88 |
| 6.1 | Hvilken stilling / arbeidsfelt har informantene? | 88 |
| 6.2 | I hvilken grad brukes de statlige planretningslinjene?..... | 90 |
| 6.3 | I hvilken grad er de statlige planretningslinjene tydelige? | 94 |
| 6.4 | I hvilken grad fremmer de statlige planretningslinjene ulike interesser / fagområder? | 95 |
| 6.5 | I hvilken grad bidrar de statlige planretningslinjene til samordning av planleggingen?..... | 99 |
| 6.6 | I hvilken grad bidrar de statlige planretningslinjene til effektive planprosesser? ... | 100 |
| 6.7 | I hvilken grad bidrar de statlige planretningslinjene til et godt beslutningsunderlag i planleggingen?..... | 100 |
| 6.8 | I hvilken grad bidrar de statlige planretningslinjene til et godt og produktivt samspill mellom stat, fylkeskommune, kommuner og utbyggere?..... | 101 |
| 6.9 | I hvilken grad gir de statlige planretningslinjene rom for tilpasning til tettsteder med ulik størrelse?..... | 101 |
| 6.10 | I hvilken grad muliggjør de statlige planretningslinjene at det legges til rette for vekst og utvikling i områder med svak eller negativ befolkningsutvikling? | 102 |
| 6.11 | I hvilken grad bidrar de statlige planretningslinjene til å unngå økte sosiale og geografiske forskjeller? | 103 |
| 6.12 | Hvordan virker de statlige planretningslinjene sammen med andre føringer for planlegging? | 103 |
| 6.13 | Hvordan virker de statlige planretningslinjene sammen med andre statlige incentivordninger?..... | 105 |
| 6.14 | I hvilken grad sikrer de statlige planretningslinjene riktig lokalisering av statlige og fylkeskommunale virksomheter?..... | 105 |
| 6.15 | Hvilke endringer mener informantene bør gjøres i de statlige planretningslinjene? | 107 |
| 7 | Innspill fra referansegruppen, ekspertgrupper og privat sektor..... | 111 |

| | | |
|-----------|--|------------|
| 7.1 | Innspill fra referansegruppen..... | 111 |
| 7.2 | Ustrukturerede intervjuer (samtaler) med andre statlige aktører og privat sektor..... | 113 |
| 7.3 | Ekspertgruppe..... | 117 |
| 8 | Analyser..... | 118 |
| 8.1 | Innledning..... | 118 |
| 8.2 | Hovedinntrykk: SPR-BATP (2014) har virket og virker godt som faglig bevisstgjøring, men middels godt som styringsmiddel..... | 120 |
| 8.3 | SPR-BATP må nedfelles i en regional areal- og transportplan for å fungere best.. | 121 |
| 8.4 | SPR-BATP har fungert som planfaglig bevisstgjøring – både hos offentlige myndigheter og i privat sektor..... | 122 |
| 8.5 | SPR-BATP som styringsinstrument– balansen mellom tydelighet og elastisitet/fleksibilitet..... | 123 |
| 8.6 | Tematisk har SPR-BATP i stor grad ivaretatt noen av hensynene, men i mindre grad andre..... | 128 |
| 8.7 | SPR-BATP og sosial ulikhet – sosial bærekraft..... | 130 |
| 8.8 | SPR-BATP og tilpasningen til by- og landkontekster..... | 130 |
| 9 | Anbefalinger..... | 134 |
| 10 | Forslag til konkrete endringer og justeringer av SPR-BATP..... | 139 |
| 11 | Referanser..... | 153 |
| 12 | Vedlegg 1 – Innsigelser om utbyggingsmønster..... | 157 |
| 13 | Vedlegg 2 – Statsforvalternes svar på innsigelsespraksis - samlet..... | 159 |
| 14 | Vedlegg 3 – Statsforvalternes rapportering på SPR-BATP i sine årsrapporter for 2021..... | 164 |
| 15 | Vedlegg 4 – Innspill fra departementer og underliggende etater..... | 168 |
| 16 | Vedlegg 5 – Intervjuguide..... | 170 |

Sammendrag

Det er gjennomført en evaluering av de statlige planretningslinjene for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging (SPR-BATP) på oppdrag fra Kommunal og distriktsdepartementet.

Hovedspørsmålet er om SPR-BATP har virket etter mål og hensikt for de temaer som retningslinjene omhandler.

Vår evaluering dreier seg i første rekke om hvordan SPR-BATP har fungert og fungerer som planfaglig bevisstgjøring og prosessuelt verktøy i plansystemet. Vår studie har ikke gått inn i hva som er den faktiske situasjonen og utviklingen innenfor temaene som retningslinjen omhandler. For å besvare hovedspørsmålene og delspørsmål har evalueringen tatt utgangspunkt i og bygger på:

- Tidligere forskning om praksis i anvendelse av retningslinjen.
- Vurderinger og sammenligning av byvekstavtaler og regionale planer i fire regioner/fylker.
- Analyse av årsrapporter 2021 fra Statsforvalterne til departementet.
- Analyse av KOSTRA-statistikk om innsigelser blant annet begrunnet i SPR-BATP.
- Analyse av ny informasjon fra landets statsforvaltere om innsigelser, varsler om innsigelser, mekling, mm.
- Intervjuer av ca 50 informanter hos statsforvaltere, fylkeskommuner, kommuner, statlige virksomheter, departementer og underliggende etater, samt aktører i privat sektor. Hovedvekten av intervjuene er fra forvaltningsnivåene i fire utvalgte eksempelområder; Nordland, Trøndelag, Innlandet og Oslo-Akershus.
- Skriftlige innspill fra flere departementer og underliggende etater.

Anbefalinger

Evalueringen munner ut i 7 hovedfunn (kapittel 8), 10 anbefalinger (kapittel 9) og 32 forslag til endringer og justeringer av dagens SPR-BATP (kapittel 10).

Tittelen på retningslinjene bør endres til: **Statlige planretningslinjer for bærekraftig arealbruk og mobilitet**. Det gir forkortelsen SPR-BAM eller kun BAM.

Samordningsbegrepet har vært tett knyttet til samfunnsøkonomisk effektiv ressursutnyttelse. Nå bør fokuset i større grad rettes mot klimaperspektivet, bevaring av natur og biologisk mangfold, bevaring av dyrka og dyrkbar mark, og fremme folkehelse.

Mobilitet og mobilitetsløsninger oppfatter vi som et videre begrep enn transport og transportsystemer. Mobilitet er et fremtidsrettet begrep som

handler om å forenkle tilgjengelighet for personer og varer og å utvikle helhetlige og bærekraftige løsninger på tvers av alle transportformer.

Mobilitetsløsninger betrakter i større grad hele reisekjeder. Mobilitetsplanlegging innebærer å vurdere løsninger som kombinerer flere måter å forflytte seg på og kan omfatte ny teknologi og nye måter å organisere og eie transportmidler. Eksempler på dette er delingsløsninger for sykkel og bil og autonome busser. Også nye løsninger for gods- og varelogistikk inngår i begrepet.

Tittelen «Statlige planretningslinjer for bærekraftig arealbruk og mobilitet» mener vi gjenspeiler de siste års endringer fra vekt på planlegging av store fysiske transportinfrastrukturiltak til utvikling av helhetlige mobilitetsløsninger som kombinerer digitale løsninger på tvers av transportformer og eierskap.

Våre 10 anbefalinger om endringer (ikke i prioritert rekkefølge):

- 1** SPR-BATP må beholdes som virkemiddel i det norske plansystemet, men forbedres og oppdateres.
- 2** SPR-BATP bør gi tydeligere retning og vekting for å sikre konsistens, det bør legges mer vekt på tydelighet fremfor fleksibilitet
- 3** SPR-BATP bør være dypere forankret i FNs bærekraftmål, og være et eksplisitt virkemiddel i klima- og naturpolitikken
- 4** SPR-BATP bør ta inn fritidsboliger og samfunnsikkerhet som tema, og ta ut kravet om høyere arealutnyttelse enn det som er typisk og formuleringene som åpner opp for spredt boligbygging i områder med lite utbyggingspress.
- 5** Retningslinjen må være kunnskapsbasert og robust over tid.
- 6** SPR-BATP bør gjennomgås for å styrke jordvernet, men formuleres slik at man samtidig unngår satellittutbygginger.
- 7** Det bør være et krav at SPR-BATP nedfelles i regionale planer/interkommunal planer for areal og mobilitet.
- 8** Det bør stilles tydeligere krav til dokumentasjon og kunnskapsgrunnlag i planprosesser, f.eks. arealregnskap, boligbehovsanalyser, fortettingsanalyser, stedsanalyser og klimagassbudsjett (ikke uttømmende)
- 9** Det bør utvikles mer og bedre veiledning og flere verktøy i planleggingen, f.eks. gode eksempler på avveining og løsninger som ivaretar både høy tetthet og gode uteoppholdsarealer, løsninger som sikrer både kompakt byutvikling og ivaretagelse av støykrav samt avveining mellom ulike transportformer i sentrumsgater
- 10** SPR-BATP bør gjelde hele landet, men det bør vurderes å strukturere retningslinjene for ulike typer områder i landet, f.eks. en todeling:

- Del 1: Større byområder / områder med utbyggingspress og befolkningsmessig grunnlag for et godt kollektivtilbud og
- Del 2: Områder med mindre eller lite utbyggingspress der det er behov for andre typer mobilitetsløsninger enn tradisjonell kollektivtrafikk

Analysen – noen hovedinntrykk

Analysens oppsummering er at SPR-BATP, som ble innført i 2014, har virket og virker godt som faglig bevisstgjøring, men middels godt som styringsmiddel. Det vil si ikke full måloppnåelse.

SPR-BATP har virket og virker godt i den forstand at retningslinjenes rolle har fungert som utdypning av lovens hensikt og som faglig veiledning. Dvs. at det er tydelig hva som er hensikten og sammenhengene mellom utviklingen i arealbruk, transportomfang og transportmiddelfordeling samt hvilke hensyn av nasjonal betydning og interesse som må vurderes og avveies i areal- og transportplanleggingen.

Det som har virket middels godt, er retningslinjene som prosessverktøy i forvaltningens praktisering. Dette gjelder særlig knyttet til hvorvidt innsigelsesmyndigheten brukes til å støtte opp under hensikten med SPR-BATP når det gjelder å sikre at nasjonale hensyn ivaretas regionalt og lokalt, samt på tvers av sektorene.

Det er et tydelig funn at SPR-BATP som virkemiddel og enten direkte eller indirekte som innsigelsesgrunnlag har fungert best der den er nedfelt i en regional areal- og transportplan.

SPR-BATP har fungert godt som planfaglig bevisstgjøring – både hos offentlige myndigheter og i privat sektor.

SPR-BATP som styringsinstrument balanserer mellom tydelighet og elastisitet/fleksibilitet. Det er stor variasjon langs flere dimensjoner, noe som tyder på at SPR-BATP er et *svært elastisk* styringsinstrument. Vi finner altså *stor variasjon* i:

- hvordan statlige virksomheter selv lokaliserer seg
- praktiseringen av hvordan fylkeskommunene utvikler regionale planer som legger til grunn det faglige grunnlaget i SPR-BATP
- hvordan samordning og dialog utøves mellom statlige innsigelsesmyndigheter (særlig statsforvalterne) og kommunalt nivå,
- hvordan innsigelser fremmes og hva som blir utfallet/avgjørelsene hos departementet.
- hvorvidt kommunene legger prinsippene i SPR-BATP til grunn i sin arealplanlegging og arealpolitikk – fra tydelig til i liten grad.

Balansen mellom tydelighet og elastisitet berører den grunnleggende dualiteten i Plan- og bygningsloven fra 2008 (pbl) om både å ivareta prinsippet om nasjonal styring (pbl som en koblingslov til andre sektorlover) og prinsippet om lokalt selvstyre.

Vår vurdering er at SPR-BATP bør oppdateres slik at den blir *tydeligere* på hvilke avveininger og prioriteringer som «skal» eller «bør» gjøres, og at klima- og naturhensyn skal være et tyngre premiss. Det må også tydeliggjøres hvilken betydning denne vektleggingen har for innsigelsesgrunnlaget.

Vi kan slå fast at SPR-BATP er et viktig styringsinstrument som skal sikre konsistens i plansystemet. Basert på vår studie vil vi ta til orde for at tydeligheten styrkes på bekostning av elastisiteten for å ivareta rollen som styringsinstrument som sikrer konsistens og forutsigbarhet. Studien indikerer at hvis dette ikke gjøres, er det en risiko for at legitimiteten til SPR-BATP som styringsinstrumentet svekkes. Det kan dermed også svekke tilliten til pbl (2008) som rammen for et konsistent plansystem.

Tematisk har SPR-BATP i stor grad ivaretatt mange av hensynene, men i mindre grad andre. Retningslinjen har i stor grad bidratt til utviklingen av kompakte byer og tettsteder med effektive transportløsninger og økt boligbygging i områder med utbyggingspress. Det er for eksempel verd å merke seg at Norges største by, Oslo, har det høyeste antall godkjente reguleringssaker og et ganske lavt antall innsigelsessaker. Likevel kunne den vært noe tydeligere på prioritering av transportformer i sentrumsområder; om det er næringstransport, kollektivtransport, sykkel eller gange? Når det gjelder mobilitetshierarki oppleves retningslinjene som noe vanskelig å tolke. SPR-BATP har dermed fungert i mindre grad som direkte styringsverktøy for tilrettelegging for klima- og miljøvennlige transportformer.

SPR-BATP som virkemiddel kan ikke alene løse utfordringen med sosial bærekraft og sosial ulikhet, verken de som er geografisk betinget eller av andre årsaker. Et sammensatt virkemiddelapparat må anvendes for å redusere sosiale og geografiske ulikheter i by- og stedsutviklingen. Vi tar likevel til orde for at SPR-BATP gis en tydeligere og grundigere forankring i langsiktig sosial bærekraft, dvs. hensyn til sosial utjevning, forebyggende helse, kulturelle og fysiske aktiviteter, friluftsliv, mm. Planenes effekt for folkehelse og andre dimensjoner ved sosial bærekraft må belyses sterkere i beslutningsgrunnlaget for regional og kommunal arealplanleggingen.

SPR-BATP bør gjelde hele landet, men det bør vurderes å strukturere retningslinjene for ulike typer områder i landet, f.eks. en todeling med Del 1: Større byområder / områder med utbyggingspress og befolkningsmessig grunnlag for et godt kollektivtilbud og Del 2: Områder med mindre eller lite utbyggingspress der det er behov for andre typer mobilitetsløsninger enn tradisjonell kollektivtrafikk.

1 Innledning og metode

1.1 Bakgrunn og problemstillinger

Kommunal- og distriktsdepartementet har initiert en evaluering av om de statlige planretningslinjene for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging (SPR-BATP) har virket etter mål og hensikt for de temaer som retningslinjene omhandler.

Arbeidet inngår i en bredere gjennomgang som departementet gjør av lover og retningslinjer som skal bidra til å sikre en bærekraftig retning på planleggingen. Det betyr at evalueringen har lagt spesiell vekt på hvordan retningslinjene har og kan bidra til å sikre bærekraftig utvikling.

Evalueringen består av en gjennomgang og analyse av hvordan retningslinjene har blitt fulgt opp og praktisert på statlig, regionalt og kommunalt nivå. Videre hvilken betydning retningslinjene har hatt for private utbyggere og aktører.

Arbeidet skal gi et kunnskapsgrunnlag om praktisering av retningslinjene i ulike deler av landet. Arbeidet skal også kunne ut i anbefalinger om videre utvikling og mulige forbedring av de statlige planretningslinjene, slik at de i enda større grad oppfyller mål og hensikt.

Følgende hovedproblemstillinger skal belyses i studien:

- Har SPR-BATP virket etter mål og hensikt?
- Hvordan har SPR-BATP blitt fulgt opp og praktisert på statlig, regionalt og kommunalt nivå?
- Hvilken betydning har SPR-BATP hatt for utbyggere, konsulenter og andre private aktører?
- Hvordan er praktiseringen av og erfaringen med SPR-BATP i ulike regioner og landsdeler fra tettsteder, små og større byer?
- Er SPR-BATP i konflikt med mål om vekst i distriktene, mål om å ta vare på dyrket mark og mål om redusert ulikhet.

Disse spørsmålene er konkretisert og utdypet ved at vi blant annet gjennom en utvelgelsesprosess (med KDD, en referansegruppe og en ekspertgruppe) har fokusert på følgende temaer/hensyn:

- *God steds- og byutvikling*
- *Kompakte byer og tettsteder*
- *Boligbygging*
 - *I områder med høyt utbyggingspress*
 - *I områder med lavt utbyggingspress*
- *Hensyn til estetiske kvaliteter*
- *Befolkningens helse- og livskvalitet*
- *Kulturminner og kulturmiljøer*
- *Samfunnsøkonomisk effektiv ressursutnyttelse (dvs. avgrenset til prissatte effekter)*
- *Trafikksikkerhet*

- *Effektiv trafikkavvikling*
- *Klima- og miljøvennlige transportformer (kollektivbruk, sykkel og gange)*
- *Næringsutvikling og verdiskaping*
- *Dyrket og dyrkbar mark (hindre/ redusere nedbygging)*
- *Natur- og friluftsområder (hindre/ redusere nedbygging)*
- *Lokalisering av «rett virksomhet på rett sted»:*
 - *Næringsvirksomhet*
 - *Handel*
 - *Statlige virksomheter / foretak*
- *Samfunnssikkerhet*
- *Områder for fritidsboliger og hyttefelt som bidrar til en bærekraftig utvikling med lave klimagassutslipp (omstilling til lav- og nullutslippssamfunnet)*
- *Regioner, områdeutvikling og utbyggingsprosjekter som bidrar til en bærekraftig utvikling med lave klimagassutslipp (omstilling til lav- og nullutslippssamfunnet)*

Hovedspørsmålene i vår evaluering dreier seg om hvordan SPR-BATP har fungert og fungerer som planfaglig bevisstgjøring og prosessuelt verktøy i plansystemet.

Vår studie skulle ikke gå inn i hva som er den faktiske situasjonen og utviklingen innenfor temaene som retningslinjen omhandler. Eksempler på spørsmål som ikke skulle besvares i denne evalueringen er om det har blitt tilstrekkelig boligbygging, om klimagassutslippene er redusert, om nedbygging av dyrka mark er redusert, osv.

Disse to vinklingene er ikke løsrevet fra hverandre og sistnevnte blir nødvendigvis til en viss grad belyst.

1.2 Metode

Evalueringen er gjennomført etter følgende metode:

- 1 Litteraturgjennomgang og analyse.
- 2 Gjennomgang og analyse av statistikk om innsigelser begrunnet i SPR-BATP.
- 3 Screening: Valgt ut case i prosess med KDD med vekt på god spredning geografisk og på størrelse/type.
- 4 Scoping: På grunnlag av 1 og 2 er sentrale problemstillinger, intervjuguide og spørreskjemaundersøkelse utarbeidet som grunnlag for å gjennomføre:
 - *Intervjuer av informanter på alle nivå; stat, fylke, kommune, departement, rådgivere og utbyggere.*
 - *Regionale samlinger / ekspertgruppesamling.*
- 5 Avslutningsvis er det gjennomført analyse og utarbeidet anbefalinger som oppsummeres i denne rapporten.

I slutfasen av prosjektet har vi etter anmodning fra departementet, gjennomgått formuleringene i SPR-BATP og foreslått konkrete endringer.

1.3 Analysens rammeverk

Staten vil mye i SPR-BATP og det er mange dimensjoner som kan evalueres. Vi har stilt spørsmål om målkonflikter mellom ulike tematiske hensyn, om statens praktisering i sine ulike roller og eventuelle sprikende signaler og prioriteringer, om andre incentivordninger er konsistent med SPR-BATP, om det er mulige konflikter mellom statlige og lokale mål, om privat/kommersiell økonomi og samfunnsøkonomi.

Er det målkonflikter mellom for eksempel samfunnsøkonomi og effektiv ressursutnyttelse, trafiksikkerhet og effektiv trafikkavvikling, kompakt byutvikling og understøttelse av redusert bilbruk, overgang til klimavennlig transport og verdiskaping? Hindrer SPR-BATP vekst og utvikling i områder med svak eller negativ befolkningsutvikling? Bidrar SPR-BATP til raskere nedbygging av dyrket mark? Kan det identifiseres føringer i SPR-BATP som bidrar til eller unngår tiltak som skaper økte sosiale og geografiske forskjeller?

Staten inkluderer sektordepartementer, direktorater, statsforvalteren og statlige etater på regionalt nivå / statlige foretak. Innenfor hver av disse er det igjen ulike roller som spenner fra myndighetsutøvelse til investering og drift av egne virksomheter. Alle disse rollene berøres i større eller mindre grad SPR-BATP. Spørsmålet er hvordan de statlige aktørene i sine ulike roller forholder seg til retningslinjens mål og hensikt knyttet til bærekraft/miljø? Hvordan prioriteres det når det oppstår målkonflikter? Er det ulik vektlegging avhengig av hvilken rolle man bekler? Er det ulik vektlegging og vilkår om det er innenfor eller utenfor de store byene og regionsentrene?

Det er relevant å se nærmere på hvordan SPR-BATP har virket opp mot statlige incentivordninger som belønningsordningen og byvekstavtaler, og de tradisjonelle bypakkene. Hvordan praktiseres SPR-BATP når det bevilges statlige midler til store kollektivsatsinger? Hvordan brukes SPR-BATP for å samordne arealpolitikk innen byområder – kjerneby og omkringliggende kommuner? Hvordan følger staten selv opp krav til kommuner og regioner hjemlet i SPR-BATP når det bevilges statlige investeringsmidler til store infrastrukturprosjekter som ligger utenfor byvekstavtalene, f.eks. veiutbygging i traséer utenfor mindre byer og tettsteder. Staten synes å stille aktive krav til større byområder, stilles tilsvarende krav til andre regioner, mindre byer og tettsteder?

Fylkeskommuner og kommuner er politisk styrte organ som opererer mellom statlige mål, krav og forventninger og regionale / lokale mål, krav og forventninger. Tidligere analyser har vist at fylkeskommunene og kommunene kun unntaksvis ønsker å involvere seg så sterkt i andre kommuners- og fylkeskommuners planarbeid at de fremmer innsigelse til disse hjemlet i SPR-BATP. Noen ganger foreslår administrasjonen innsigelse, men dette følges ikke alltid opp etter politisk behandling. Fylkeskommuner ønsker ikke å være «overkommuner» og kommuner ser helst at andre aktører, f.eks. statlige etater heller fremmer innsigelse. Dermed slipper kommunene å skape «dårlig samarbeidsklima» overfor sine nabokommuner. Er disse tidligere funnene fortsatt gyldige eller er dette bildet endret?

De private aktørene har færre roller og et enklere målbylde, og det oppstår i mindre grad målkonflikter internt. Investeringer skal forrentes og det skal tjenes penger i et marked, dermed optimaliseres innhold i planer for å redusere usikkerhet og være konkurransedyktige. Eierstruktur, tids-horisonter og fortjenestemarginer spiller inn. Imidlertid er det økende grad av forventninger til at, spesielt de økonomisk store aktørene, også skal ta samfunnsansvar og bidra til fellesskapets beste. Dette fører til at også de private aktørene må forholde seg til mål og hensikt med SPR-BATP. Forholder man seg til og aksepterer de føringer som gis av kommunene og er politisk fastsatt? Eller utfordres rammene ved å legge opp til forhandlinger for å fravike føringene? Hvordan løses dette hos de private? Hvordan vektet og prioriteres det når det oppstår målkonflikter mellom samfunnsansvar på lang sikt og inntjening på kort sikt, og hvordan vektlegges omdømme og sannsynligheten for bedre inntjening på lang sikt?

Vårt rammeverk for evalueringen har vært et oppsett av «aktører» og «roller», og de ulike problemstillinger/spørsmål og oppgaver som faller på de ulike aktørene. Tabell 1 viser vår innledende systematisering av aktører og roller som et rammeverk for analysene. Spørsmål og problemstillinger er eksempler og ikke uttømmende. Det er også noen som ikke er nærmere belyst i evalueringen.

Metodiske valg og utdypninger er beskrevet flere steder i rapporten der dette er relevant for forståelsen og tolkning av data og informasjon som er innsamlet.

For å besvare hovedspørsmålene og en rekke delspørsmål har evalueringen tatt utgangspunkt i og bygger på:

- *Tidligere forskning om praksis i anvendelse av retningslinjen.*
- *Vurderinger og sammenligning av byvekstavtaler og regionale planer i fire regioner (fylker).*
- *Analyse av årsrapporter 2021 fra Statsforvalterne til departementet.*

- *Analyse av KOSTRA-statistikk om innsigelser blant annet begrunnet i SPR-BATP.*
- *Analyse av ny informasjon fra landets statsforvaltere om innsigelser, varsler om innsigelser, mekling, mm.*
- *Intervjuer av ca 50 informanter hos statsforvaltere, fylkeskommuner, kommuner, statlige virksomheter, departementer og underliggende etater, samt aktører i privat sektor. Hovedvekten av intervjuene er fra forvaltningsnivåene i fire utvalgte eksempelområder; Nordland, Trøndelag, Innlandet og Oslo-Akershus.*
- *Skriftlige innspill fra flere departementer og underliggende etater.*

Tabell 1: Aktører og roller i plansystemet som knyttet til SPR-BATP

| Aktør Rolle | Stat | Fylkeskommune | Kommune | Private / rådgivere |
|---|---|---|--|---|
| Planmyndighet – egne planer | Statlig regulering Hvordan følger de statlige planene opp SPR-BATP? | Regionale planer Veiledning | Kommune(del)plan, Reguleringsplaner, VPOR (ikke etter pbl), Veiledninger | Innsendte private forslag til reguleringsplaner |
| Innsigelsesinstituttet – andres planer | Hvem reiser innsigelser? På hvilke grunnlag? Reises det mange/få? Hvordan er samordning mellom sektor-myndighetene? Departementets behandling av innsigelsene, hvor mange tas til følge og hvorfor? | Hvem reiser innsigelser? På hvilke grunnlag? Reises det mange/få? Hvordan er samordningen av sektormyndighetene? Behandling av innsigelsessaker? | Hvordan løses konflikter og diskusjoner om innsigelsesgrunnlaget? Hvordan legges prosessen opp før det reises innsigelse og etter innsigelsen er tatt til følge av departementet? | Hvordan forholder private og rådgivere seg til evt. krav hjemlet i SPR for SBAT? |
| Virkemidler og verktøy som er knyttet opp til SPR for SBAT | Byvekstavtaler, Belønningsordningen, Tilskudsordninger ved Enova, Mdir, Investeringer Statens vegvesen, Bane NOR, Nye Veier. Drift (bl.a. togtilbud) Jernbanedirektoratet | Midler til regional utvikling forvaltes av fylkes-kommunene. Investering i infrastruktur for sykkel-, gange- og kollektivtrafikk. Drift av kollektivtrafikk. Tilgrensende regionale planer | Investerings- og driftsmidler Utbyggingsavtaler og anleggsbidrag Samarbeid og samfinansiering? | Investeringer i bygg, virksomheter, samt nærings- og industriutvikling |
| Utvikling og lokalisering av egne virksomheter | Lokalisering av statlig virksomhet som f.eks. sykehus, direktorater, universitet og høyskoler, politi, domstoler m.m. | Lokalisering av fylkesadministrasjon, videregående skoler m.m. | Lokalisering av helse og omsorgsboliger, sykehjem, skoler, barnehager m.m. | Lokalisering av bygg og virksomheter, utvikling av næringsområder |
| Innovasjon for mer bærekraftig utvikling | FME ZEN, FME Include, Innovasjon Norge, DFØ, Enova, KS-nettverket Kortreist Kvalitet - Omstilling til lavutslipps-samfunnet, FutureBuilt – et stat-, fylke- og kommunesamarbeid i Osloregionen, . | Fylkeskommuner, regioner, Pilotprosjekter for nullutslippsområder (ZEN-piloter), FutureBuilt – et stat-, fylke- og kommunesamarbeid i Osloregionen, store eiendomsutviklere som OBOS, Selvåg, m.fl. | FutureBuilt – et kommunesamarbeid i Osloregionen. Store eiendomsutviklere som Entra, OBOS, Selvåg, USBL, m.fl. | Rådgiver og konsultantselskap, arkitekter og organisasjoner, f.eks. Grønn byggallianse, ZERO, Fremtiden i våre hender, m.m. |

2 Hva er SPR-BATP?

2.1 Formålet med SPR-BATP

De statlige planretningslinjene for samordnet bolig- areal- og transportplanlegging (SPR-BATP) har som mål å sikre at planlegging av arealbruk og transportsystem skal fremme samfunnsøkonomisk effektiv ressursutnyttelse, god trafikksikkerhet og effektiv trafikkavvikling. Planleggingen skal bidra til å utvikle bærekraftige byer og tettsteder, legge til rette for verdiskaping og næringsutvikling, og fremme helse, miljø og livskvalitet.

2.2 SPR sin rolle i plansystemet etter Plan- og bygningsloven

Bestemmelsene om rikspolitiske retningslinjer var nye da de ble tatt inn i plan- og bygningsloven av 1985. Bestemmelsene ble videreført i plan- og bygningsloven av 2008, § 6-2, men gitt et nytt navn «statlige planretningslinjer» (Asplan Viak 2016).

Generelt er formålet med statlige planretningslinjer at de skal brukes for å konkretisere nasjonal politikk på viktige områder i planleggingen. I § 6–2 Statlige planretningslinjer, står følgende:

«Kongen kan gi statlige planretningslinjer for landet som helhet eller for et geografisk avgrenset område.»

Statlige planretningslinjer skal legges til grunn ved:

- a. statlig, regional og kommunal planlegging etter loven her,
- b. enkeltvedtak som statlige, regionale og kommunale organer treffer etter loven her eller annen lovgivning.»

Det betyr at statlige planretningslinjer:

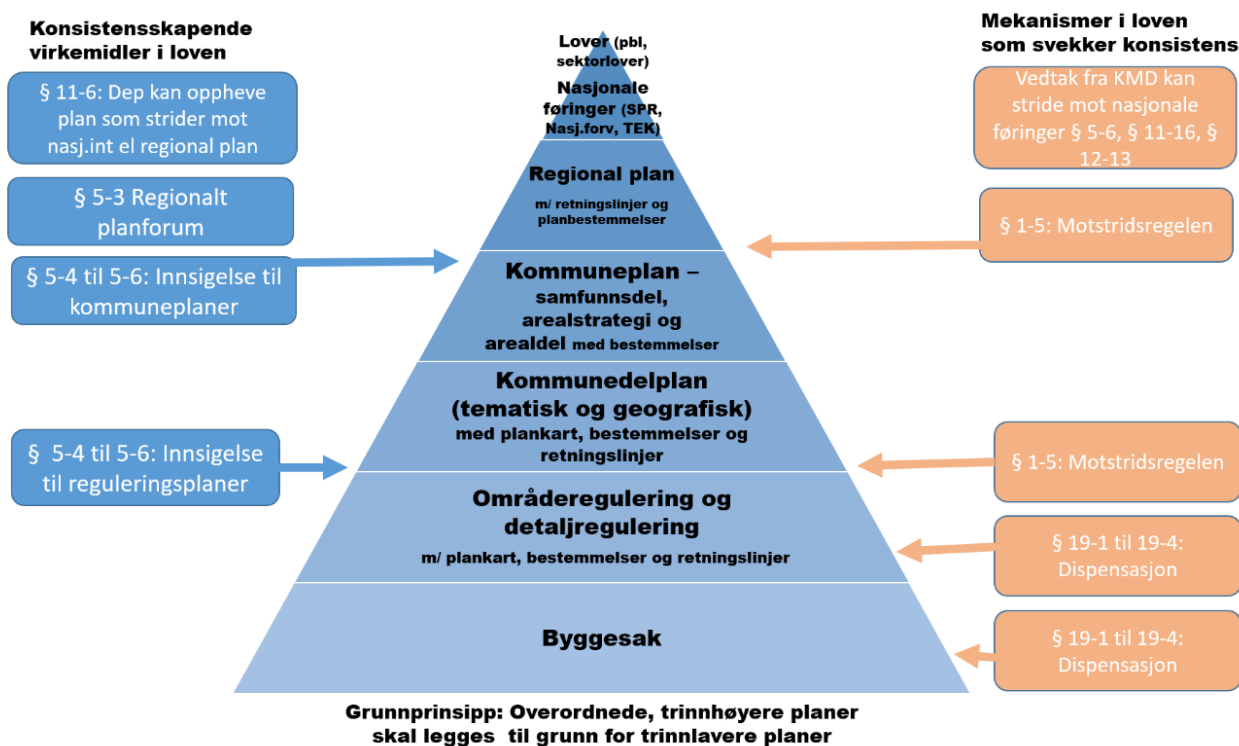
- markerer nasjonal politikk på områder som det er spesielt viktig at blir fulgt opp i planleggingen i fylker og kommuner
- gjelder primært selve innholdet i planleggingen, f.eks. mål og verdier som skal legges til grunn, og hvordan ulike interesser og hensyn skal ivaretas og avveies
- kan være grunnlag for innsigelse/klage hvis de nevnte hensyn ikke ivaretas i tilstrekkelig grad

I plansystemet etter pbl (2008), er statlige planretningslinjer det man kan kalle et «konsistensskapende» virkemiddel (Minde 2022). Det vil si å bidra til at kommunale planer ivaretar både nasjonale, regionale og lokale interesser. Hvis en plan strider imot nasjonale og regionale interesser kan det med grunnlag i f.eks. SPR-BATP reises innsigelse, og den lokale planen justeres. Det sikrer konsistens i forvaltningen.

Plan- og bygningsloven har et eksplisitt samordningsformål (Winge 2017, 2018, Stokstad mfl. 2020, NOU 2003:7, pbl 2008, § 1). Dette gjelder for det første *horisontal* samordning, på tvers av sektorer. pbl er ment å være en «koblingslov» – som kobler andre sektorlover til pbls planprosesser, slik at planprosessene blir en «felles arena» hvor andre sektorlovers hensyn belyses, veies mot hverandre og prioriteres.

pbls § 1.1 og 3.1 speiler mange av formålene til andre sektorlover, både når det gjelder klima, folkehelse, samfunnssikkerhet, jordressurser, etc. De temaene eller formålene som SPR-BATP skal ivareta, gjenfinnes i pbl, men dette er også temaer som ivaretas i jordloven, klimaloven, naturmangfoldloven, m.fl. Slik sett har SPR-BATP en *horisontal* samordningsfunksjon.

Plansystemet etter pbl (2008) skal også sikre *vertikal* samordning. Loven betoner helhetlig planlegging, og konsistens – forstått som systemintern konsistens mellom plannivåer, se illustrasjon i Figur 1.



Figur 1 Trinnene i det norske reguleringsystemet (Stokstad, m.fl., 2020)

Det ligger en klar forventning i loven om at nasjonale vedtak og føringer skal nedfelles i regionale og kommunale planer. Den inneholder derfor instrumenter og virkemidler som bidrar til konsistens mellom plannivåene. pbl (2008) bygger imidlertid også på et prinsipp om lokalt

selvstyre, og har dermed enkelte virkemidler som svekker konsistens mellom trinnene, for å ivareta dette, blant annet:

pbl § 1-5 «motstridsregelen» «Ny plan eller statlig eller regional planbestemmelse går ved eventuell motstrid foran eldre plan eller planbestemmelse for samme areal med mindre annet er fastsatt i den nye planen eller statlig eller regional planbestemmelse.»

pbl § 19-2. Dispensasjonsvedtaket. Kommunen kan gi varig eller midlertidig dispensasjon fra bestemmelser fastsatt i eller i medhold av denne lov. Det kan settes vilkår for dispensasjonen.

SPR-BATP, og den opprinnelige varianten RPR-ATP, er en viktig del av «Nasjonale føringer» og skal operasjonalisere pbl (2008) og hensyn i sektorlover som er «koblet» til pbl.

I tillegg skal nasjonale føringer nedfelles i «Nasjonale forventninger» (og statlig planbestemmelser). SPRene er ment å utfylle pbl (2008) på flere temaer. Det er særlig koblingen til innsigelsesordningen som gjør at SPRene virker som konsistensskapende mekanismer nedover i plansystemet, for å sikre en *vertikal* samordning på tvers av plannivåer.

Siden innsigelsesordningen gir mulighet for skjønnsutøvelse, blir det viktig å vurdere hvordan de sittende regjeringene gir føringer for innsigelsesordningen, for å bedre forklare virkningen av SPR-BATP.

Virkingen av SPR-BATP kanaliseres i stor grad gjennom

- a) nedfelling i regionale planer, og hvordan disse respekteres,
- b) hvordan relevante innsigelsesmyndigheter operasjonaliserer SPR-BATP i sin praksis (veiledning, innspill, innsigelser, mekling), som de baserer på signaler de får fra sittende regjeringer om hvordan de skal utøve sin myndighet.

2.3 Oversikt over alle SPR og RPR

Bestemmelsen i pbl 2008 om statlige planretningslinjer erstatter bestemmelsen om rikspolitiske bestemmelser (§ 17-1) i pbl 1985.

SPR-BATP inngår som en av et knippe statlige planretningslinjer (SPR) og noen eldre rikspolitiske retningslinjer (RPR) som fortsatt er gyldige (se oversikt i Tabell 2).

Tabell 2 Oversikt over statlige planretningslinjer og planbestemmelser, samt rikspolitiske retningslinjer (bygger på Asplan Viak 2016).

| År | Tema | Status |
|------|--|--|
| 2021 | SPR for klima – og energiplanlegging og klimatilpasning | Gjeldende |
| 2021 | SPR for differensiert forvaltning av strandsonen langs sjøen | Gjeldende |
| 2014 | SPR for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging (SPR-BATP) | Gjeldende |
| 1995 | RPR for å styrke barn og unges interesser i planleggingen | Gjeldende |
| 1994 | RPR for vernede vassdrag | Gjeldende |
| 2013 | Statlige planbestemmelser for lokalisering av kjøpesentre og handel | Ikke gjeldende |
| 2009 | SPR for klima – og energiplanlegging i kommunene | Erstattet av SPR for klima – og energiplanlegging og klimatilpasning i 2018. Endret i 2021. |
| 2008 | Forskrift om rikspolitisk bestemmelse for kjøpesentre | Erstattet av punkt 4.5 i SPR-BATP 1.7. 2018 |
| 1994 | RPR for planlegging i forbindelse med ny hovedflyplass på Gardermoen | Opphevet 31.12.2003 |
| 1993 | RPR for samordnet areal- og transportplanlegging | Erstattet av SPR-BATP i 2014 |
| 1993 | RPR for planlegging i kyst- og sjøområder i Oslofjordregionen, Østfold, Akershus, Oslo, Buskerud, Vestfold og Telemark | Erstattet av SPR for differensiert forvaltning av strandsonen langs sjøen i 2011. Revidert i 2021. |

2.4 Nærmere om SPR-BATP

Innholdet i dagens SPR-BATP

Dagens SPR-BATP har en lang historie, og begynte som «Rikspolitisk retningslinje for samordnet areal- og transportplanlegging (RPR-ATP)» i 1993. I 2014 ble denne erstattet av «Statlig planretningslinje for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging (SPR-BATP)».

De viktigste temaene i SPR-BATP er etter vår og andres vurderinger, jf. Asplan Viak 2016 og NIBR/Millstein mfl. 2016, oppsummert i Tabell 3.

Tabell 3 De viktigste temaene i SPR-BATP er etter vår og andres vurderinger (Asplan Viak 2016, NIBR/Millstein mfl. 2016). Tabellen bygger videre på Asplan Viak, 2016).

| Overordnet | Temaer | Innhold | BATP-kap. |
|-----------------------|--|--|--------------|
| Substans | Kompakt utbyggingsmønster | Utbyggingsmønster og transportsystem bør fremme utvikling av bærekraftige (kompakte) byer og tettsteder, redusere transportbehovet og legge til rette for klima- og miljøvennlige transportformer. Utbyggingsmønsteret må legge til rette for verdiskaping og næringsutvikling. | 4.1-4.4, 4.6 |
| | Effektive (klimavennlige) transportsystemer | Effektive transportsystemer som er samfunnsøkonomisk effektive, fremmer lave utslipp, effektiv trafikkavvikling og lav miljøbelastning. «I henhold til klimaforliket er det et mål at veksten i persontransporten i storbyområdene skal tas med kollektivtransport, sykkel og gange». God trafiksikkerhet og universell utforming. | 4.4 |
| | Lokalisering av handel (kjøpesentre) | Forskrift om rikspolitisk bestemmelse for kjøpesentre («kjøpesenterstoppen») ble 1.7.2018 opphevet (lovdata.no), og skal nå dekkes av punkt 4.5 i SPR-BATP | 4.5 |
| | Miljøhensyn | Planleggingen skal ta miljøhensyn, blant annet hensyn til overordnet grønnstruktur, forsvarlig overvannshåndtering, viktig naturmangfold og god matjord. I tillegg skal den ta hensyn til kulturhistoriske verdier og estetiske kvaliteter | 3. og 4.7 |
| | Tilstrekkelig boligbygging | Tilstrekkelig boligbygging, fremme helse og livskvalitet | 3 |
| Kunnskapsgrunnlag | Alternativvurderinger | Alternativvurderinger som beskriver konsekvenser for miljø og samfunn (herunder samfunnsøkonomiske virkninger). | 5 |
| | Utrede grønn mobilitet | Utrede mulighetene for å løse transportbehovet med et effektivt kollektivtilbud og bedre tilrettelegging for sykkel og gange. | 5 |
| | Kartlegge fortettpotensial | Ved forslag om omdisponering av verdifull dyrket eller dyrkbar jord, eller viktige arealer for naturmangfold, grønnstruktur eller friluftinteresser, bør potensialet for fortetting og transformasjon være kartlagt | 5 |
| | Analyser av befolkningsvekst | Regionale analyser av befolkningsvekst og befolknings sammensetning | 5 |
| Samarbeid, prosedyrer | Samarbeid | Det er sterke forventninger om samarbeid mellom offentlige myndigheter på alle nivåer (6.1), | 6.1 |
| | Samordne arbeid (i og utenfor pbl) | og samordning av arbeid med konseptvalgutredninger, helhetlige bymiljøavtaler, bypakker og regional og kommunal planlegging etter plan- og bygningsloven | 6.3 |
| | Nedfelles i regionale alle plannivåer | Retningslinjene skal nedfelle seg i alle plannivåer (regionale planer og kommunale planer) | 6.2, 6.4 |
| | Lokalisering | Statlige aktører skal legge retningslinjene til grunn for sin lokalisering | 6.5 |
| | Dialog og innsigelse | Statlige (innsigelses)myndigheter skal legge retningslinjene til grunn for dialog, innspill og innsigelsespraksis overfor kommunene | 6.6, 6.7 |
| | Statlig plan | Statlig plan bør vurderes for å sikre effektive prosesser | 6.8 |

Hva er endringene fra RPR-ATP (1993) til SPR-BATP (2014)?

I følge KMDs vurderinger (KMD, Grønntun 2014)¹ var endringene for det første knyttet til ønske om å gi sterkere signaler om *fortetting og knutepunktutvikling*:

- *Enda tydeligere føringer mht fortetting, knutepunktutvikling og høy arealutnyttelse*
- *Boligbygging i pressområder løftet fram som et særskilt planleggingsfokus*

For det andre var det ønske om å gi tydeligere *kobling til klimahensyn (utslippsreduksjoner og tilpasning til klimaendringer)*:

- *Areal- og transportplanlegging som viktig klimagassreducerende tiltak*
- *Økt vektlegging av kollektivtrafikk, sykkel og gange som de transportmidler med lavest klimagassutslipp*
- *Overvannshåndtering nytt hensynsystema for økt robusthet mot klimaendringer*

For det tredje representerer de nye statlige planretningslinjene tydelige signaler fra Solbergregjeringen om at *lokalt selvstyre* skulle tillegges mer vekt:

- *Retningslinjene må tilpasses lokale og regionale utfordringer²*
- *Innsigelsesbruken skal begrenses*
- *Færre «må» og «skal»-formuleringer – flere «bør»*
- *Lokaldemokratiet skal vektlegges sterkere*
- *Henvisning til «Rikspolitisk bestemmelse for kjøpesentre» ble tatt ut*

For det fjerde ble det lagt mer vekt på at alle myndigheter skulle bidra til effektive planprosesser:

- *Retningslinjene skal bidra til mer effektive planprosesser*
- *Statlige myndigheter må medvirke tidlig og samordne sine innspill*
- *Understreker nødvendigheten av samarbeid for å lykkes*
- *Bruk av statlig plan for store samferdselstiltak vil bli vurdert oftere.*

I tillegg ble det eksplisitt signalisert at verdiskaping og næringsutvikling skal være mål for planleggingen, samt at den nye SPRen reflekterte et sterke søkelys på samfunnsøkonomisk effektiv ressursutnyttelse.

Dessuten er det i SPR presisert at retningslinjene for 'riktig' lokalisering også gjelder for statlige virksomheter.

¹ KMD, Grønntun (2014) Foredrag av Knut Grønntun, planavdelingen i KMD «Fra RPR-ATP til SPR-BATP», plankonferansen Bristol 1.12.2014)

² Det er stadfestet i SPR-BATP punkt 4.3 at det i områder med lite utbyggingspress, og hvor lokale myndigheter vurderer det som nødvendig for å øke attraktiviteten for bosetting, kan planlegges for et mer differensiert bosettingsmønster. Det skilles også på at det særlig er i områder med utbyggingspress at det skal bygges kompakt/knutepunkt.

2.5 SPR-BATP som konsistensskapende virkemiddel – hvor bindende er den?

I tidligere evalueringer er det blitt påpekt at det knytter seg usikkerhet til den formelle statusen til Rikspolitiske retningslinjer (RPR) og Statlige planretningslinjer (SPR) i den politiske beslutningsprosessen – hvor disse retningslinjene illuderer rettslig regulering, men ikke er det (Asplan Viak 2016, ECON 1995). Det er i tidligere forskning pekt på koblingen mellom SPR og innsigelsesinstituttet (etter § 5-4) (Asplan Viak, 2016, og Myklebust og Schütz, 2012). Den sistnevnte er en juridisk artikkel som påpeker at retningslinjen «utdyper» loven og gir en klarere artikulering av hva som er av nasjonal og/eller regional betydning. Det vil si det som er vilkåret for å kunne fremme innsigelse.

Planretningslinjer, slik som SPR-BATP, kan dreie seg om alle spørsmål som er gjenstand for statlig, regional og kommunal planlegging etter plan- og bygningsloven (pbl), jfr. § 1-1 og § 3-1.

Lovkommentaren til pbl (2008) sier at det tidligere var uklart om kommunene/fylkeskommunene er pliktige til å rette seg etter retningslinjene ved avgjørelse i enkeltsaker etter plan- og bygningsloven, men at det nå er slått fast at planretningslinjene skal legges til grunn av statlige organer, regionale myndigheter og kommunene når disse foretar planlegging etter plan- og bygningsloven. Dette er også påpekt av Asplan Viak i en gjennomgang av alle statlige planretningslinjer (Asplan Viak, 2016:11).

Dette innebærer at kommunene/fylkeskommunene er pliktige til å følge de instruksjoner som planretningslinjene måtte inneholde. Likevel er ikke en statlig planretningslinje like bindende som en statlig planbestemmelse. For eksempel innebærer «Forskrift om rikspolitisk bestemmelse for kjøpesentre»³ en byggeforbudsbestemmelse som går foran eldre arealplaner og har direkte virkning for private. Det samme gjelder ikke for en planretningslinje.

Innenfor de statlige planretningslinjene er det imidlertid stor variasjon over hvor konkret og presist formulert styringssignalene er («kan», «bør», «skal» etc). I tillegg er det variasjon i hvor presis eller generell målformuleringene er.

I vurderingen i Asplan Viak (2016:8) kategoriseres SPR-BATP som å ha en generell målformulering (i motsetning av en presis). Som vi tidligere har beskrevet så ble en del «skal»-formuleringer erstattet av «bør» i revisjonen i 2014. «Bør» er jo en mindre bindende formulering enn «skal», og i tillegg ble det sterkeste statlige planvirkemiddelet, «Forskrift

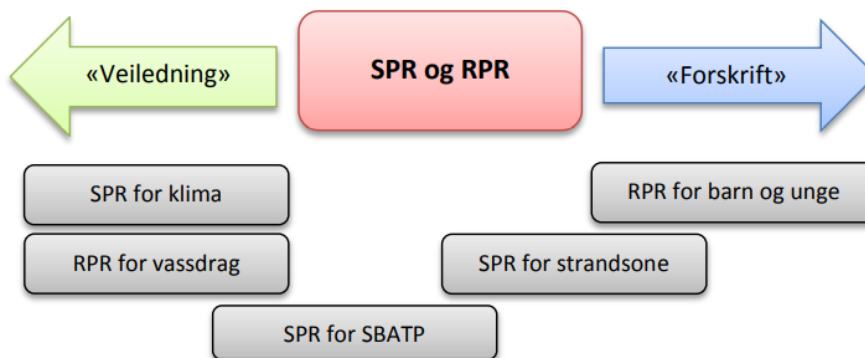
³ For eksempel «Forskrift om rikspolitisk bestemmelse for kjøpesentre ved kongelig resolusjon av 27. juni 2008.», opphevet i 2018.

om rikspolitisk bestemmelse for kjøpesentre», opphevet i 2018. Disse inngår nå som føringer i punkt 4.5 i SPR-BATP. Ved dette ble «kjøpesenterstopp» fjernet og formuleringene gjort mindre forpliktende enn de var gjennom den rikspolitiske bestemmelsen.

SPR-BATP punkt 4.5: Det skal legges til rette for at handelsvirksomhet og andre publikumsrettede private og offentlige tjenestetilbud kan lokaliseres ut fra en regional helhetsvurdering tilpasset eksisterende og planlagt senterstruktur og kollektivknutepunkter. Dette gjelder også for besøks- og arbeidsplassintensive statlige virksomheter. Virksomhetene må tilpasses omgivelsene med hensyn til størrelse og utforming.

Variasjonen mellom ulike statlige planretningslinjer kan illustreres som i Figur 2. Planretningslinjer kan forstås som forpliktende i retning av forskrift og som mer uforpliktende veiledninger, selv om det i plan- og bygningsloven er definert at «Statlige planretningslinjer» er et formelt innsigelsesgrunnlag. Det er imidlertid innsigelsesmyndighetenes praktisering som operasjonalisere hvor kraftfull den enkelte planretningslinjen er som konsistensskapende virkemiddel i arealplanleggingen. Det vil si at praktiseringen definerer hvor bindende de ulike SPRe er innenfor plansystemet etter pbl (2008).

Inn plasseringen i Figur 2 er basert på vurdering av både konkretiseringsgrad i retningslinjene, dvs. bruken av «skal», «må», «bør», «kan», osv., og innsigelsesmyndighetenes praktisering.



Figur 2 Bredden av statlige planretningslinjer og rikspolitiske planretningslinjer (fra Asplan Viak 2016:17).

SPR-BATP befinner seg midt i spenningsfeltet mellom de to hovedprinsippene i pbl, dvs. «veiledning = lokalt selvstyre/lokaldemokrati» og «forskrift = nasjonale hensyn skal ivaretas».

Dette kommer tydelig frem i KMDs omtale av endringene fra RPR-ATP til SPR-BATP i 2014, hvor det sies at «SPR-BATP utgjør et formelt innsigelsesgrunnlag etter pbl, men samtidig (er det) klare politiske

signaler om at innsigelser skal begrenses» (KMD, Grønntun 2014). Det fremgår også i klartekst i punkt 6.7 i retningslinjen:

SPR-BATP punkt 6.7: Planer i strid med retningslinjene kan gi grunnlag for innsigelse eller innvending. Statlige og regionale myndigheter skal vektlegge lokaldemokratiet når det vurderes om det skal fremmes innsigelse eller innvending. Innsigelse eller innvending skal avgrenses til konflikter med nasjonale eller vesentlige regionale interesser.

Planlovutvalget pekte på at for å gjøre statlige retningslinjer tydeligere som et felles grunnlag for både planmyndighetene og sektormyndighetene, bør slike retningslinjer også gjelde for vedtak etter annen lovgivning (sektorlovene) som retningslinjene har betydning for (Asplan Viak 2016, NOU 2003:14). Lovkommentaren til pbl (2008) er klar på at statlige planretningslinjer skal legges til grunn både ved enkeltvedtak etter pbl og *etter annen lovgivning*, og kan være grunnlag for innsigelse, innvending eller klage. I lovkommentaren sies det videre at dette er en naturlig og nødvendig følge av at både planretningslinjene og de vedtatte planene vil gjelde flere sektorer, og av at vedtatte planer skal legges til grunn for anvendelsen av sektorlovgivningen i planområdet (Asplan Viak 2016:11).

SPR-BATP skal også gjelde for statlig, fylkeskommunal og kommunal lokalisering. Det er presisert i punkt 6.5:

SPR-BATP punkt 6.5: «Kommunale, fylkeskommunale og statlige etater og foretak skal legge retningslinjene til grunn for lokalisering av egne virksomheter.»

I SPR-BATP punkt 6.3 presiseres samordningsansvaret innenfor og mellom forvaltningsnivåene:

SPR-BATP punkt 6.3: «Statlige, fylkeskommunale og kommunale myndigheter må samordne sine arbeider med konseptvalgutredninger, helhetlige bymiljøavtaler, bypakker og regional og kommunal planlegging etter plan- og bygningsloven.»

Selv om det her slås fast med «skal» og «må» er det likevel et svært aktuelt spørsmål å stille om statlige aktører faktisk følger opp dette. For eksempel indikerer sykehuslokalisering på at disse føringene ikke følges opp.

I lovforarbeidene og i selve SPR-BATP legges det klare forventninger til at SPRene skal operasjonaliseres ved at prinsippene og føringene i SPRen skal nedfelles i regionale planer, som deretter skal ligge til grunn for kommunenes og andre myndigheters planer (jf. SPR-BATP punkt 4.1). Samtidig har flere studier påpekt, at selv om SPR-BATP blir anvendt som grunnlag for og nedfelt i regionale planer, så synes lojaliteten til de

regionale planene å variere. (Asplan Viak 2016:21, Hanssen og Hofstad 2018).

SPR-BATP punkt 4.1: «*Rammer for utbyggingsmønster og transportsystem bør fastsettes i regionale planer i tråd med disse retningslinjene. Planene bør avklare utbyggingsmønster, lokalisering av regionale handels- og servicefunksjoner og hovedtrekkene i transportsystemet, herunder knutepunkter for kollektivtrafikken. Planene bør trekke langsiktige grenser mellom by- og tettstedsområder og store sammenhengende landbruks-, natur- og friluftsområder.*»

2.6 Praktisering av innsigelsesordningen er avgjørende

SPR-BATP kan bidra til både horisontal og vertikal samordning i plansystemet, men er avhengig av å følges opp av innsigelsesmyndighetene for å fungere. Praktiseringen er avgjørende for om retningslinjen er et konsistensskapende virkemiddel.

Under Solbergregjeringen (I og II) har begrensning av antall innsigelser vært et politisk mål. For å nå dette målet er det gitt flere rundskriv og brev som er rettet direkte mot regionale myndigheters praktisering av innsigelsesmyndigheten. Gjennom *rundskriv (H-2/14 og T-2/13)*⁴ og *brev (KMD 2014)*⁵ til fylkesmennene ble det gitt tydelige signaler om å løse sakene lokalt og ikke fremme innsigelser. Adgangen til å fremme innsigelse ble presisert og begrenset først og fremst begrunnet i lokaldemokratihensyn, men også ved at dette ville effektivisere planprosessen. Kommunal- og moderniseringsminister Jan Tore Sanner sto som avsender, og i rundskriv H-2/14 sier han eksplisitt at

«Innsigelse skal bare fremmes når det er nødvendig og skal begrunnes konkret. (...) Jeg vil også understreke at hensynet til lokaldemokratiet skal vektlegges sterkere framover».

I løpet av Solbergregjeringens to perioder er det imidlertid på flere felt / temaer kommet presiseringer som til en viss grad går i motsatt retning. Dette er presiseringer av hva som er «*nasjonale og vesentlig regionale interesser*», dvs. hva som er grunnlag for innsigelse. Ett av dem er rundskriv T-2/16⁶ «*Nasjonale og vesentlige regionale interesser på miljøområdet – klargjøring av miljøforvaltningens innsigelsespraksis*» (Klima- og miljødepartementet, 2021). Her understrekes det at innsigelse

⁴ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/retningslinjer-for-innsigelse-i-plansaker-etter-plan--og-bygningsloven/id751295/>.

⁵ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/rundskriv-h-214---supplering-av-rundskri/id751306/>.

⁶ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nasjonale-og-vesentligeregionale-interesser-pa-miljoområdet--klargjoring-avmiljoforvaltningens-innsigelsespraksis/id2504971/>

skal vurderes ved avvik fra statlig planretningslinje for bolig-, areal- og transportplanlegging.

I de årlige *tildelingsbrevene til statsforvalterne* (tidligere fylkesmennene) så opprettholdes spenningen mellom å følge opp SPR-BATP og å være varsom med bruken av innsigelse. Dette gjenfinnes i «Virksomhets- og økonomiinstruks til statsforvalterne, 2021 (gjelder for 2022)». Her sies det følgende:

«5.1.8.3 Statsforvalteren skal ivareta oppgaver i henhold til rundskriv H-2/14 om bruk av innsigelser. Rundskriv og retningslinjer om nasjonale interesser og innsigelser fra departementene og statsetatene, skal legges til grunn for arbeidet.»

5.1.8.6 Statsforvalteren skal følge opp statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging, og bidra til at disse legges til grunn i alle relevante regionale og kommunale planer.»

Det samme finner vi i «Virksomhets- og økonomiinstruks til statsforvalterne, 2019 (for 2020)»:

«5.1.8.3 Fylkesmannen skal ivareta oppgaver i henhold til rundskriv H-2/14 om bruk av innsigelser. Rundskriv og retningslinjer om nasjonale interesser og innsigelser fra departementene og statsetatene, skal legges til grunn for arbeidet.»

5.1.8.6 Fylkesmannen skal følge opp statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging, og bidra til at disse legges til grunn i alle relevante regionale og kommunale planer.»

Imidlertid finner vi i «Virksomhets- og økonomiinstruks til statsforvalterne, 2020 (for 2021)» at det bes om en vurdering av om kommunene planlegger i tråd med nasjonale føringer i SPR-BATP:

«3.1.1.1.7.1 Planleggingen skjer i tråd med SPR for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging. Det bes om en vurdering av i hvilken grad kommunene planlegger i tråd med nasjonale føringer om høy arealutnyttelse gjennom fortetting og transformasjon med kvalitet og utbygging rundt kollektivknutepunkt i by- og tettstedsområder. FM bes rapportere på: om kommunene ivaretar nasjonale føringer (med bruk av skala: i liten grad, i middels grad, i betydelig grad) og en kort begrunnelse, en vurdering av hvilken årsakssammenheng det er mellom iverksatte tiltak fra FM og observert effekt/resultat, FMs eget forbedringspotensial og en vurdering av andre aktørers innflytelse på konkret effekt/resultat.»

I 2018 var tildelingsbrevet mer spisset mot hvert embete. Her er SPR-BATP omtalt på følgende måte til Fylkesmannen i Oslo og Akershus:

«I 2018 skal fylkesmannen bidra til en bærekraftig, trygg og fremtidsrettet samfunnsutvikling gjennom tiltak for mer effektive plan- og byggesaksprosesser og bedre plankvalitet. Samordning av nasjonale og viktige regionale interesser, samordning av statlige innsigelser, oppfølging av samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging og byvekstavtaler, formidling og tidlig dialog, herunder oppfølging av veiledning om planlegging i sjøområder, fareområder og LNFR-områder, skal bidra til dette.» (s.6)

Signalene fra departementet operasjonaliser Statsforvalteren i sine årlige forventningsbrev til kommunene.

Sitatet fra Statsforvalteren i Oslo og Viken sitt forventningsbrev til kommunene, viser hvordan man håndterer spenningen mellom å følge opp SPR-BATP og samtidig anerkjenne det lokale selvstyrets eventuelle ønske om spredt boligbygging (2022⁷):

«... Vi ber kommunene fortsatt prioritere arbeidet med å minimere transportbehovet og legge til rette for at Stortingets mål om at vekst i persontransporten skal tas med kollektivtrafikk, sykkel og gange, jf. statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging. I Oslo og Viken er nasjonal politikk konkretisert i regionale planer. De regionale planene for areal og transport er noe ulik i sin form, men har likevel svært mange likhetstrekk som stadfester viktige nasjonale mål. Vi har en klar forventning til kommunene om å avgrense byggesonen, utvikle kompakte byer og tettsteder, og konsentrere framtidig utbygging rundt kollektivknutepunkt. Dette for at innbyggernes transport ved daglige gjøremål i størst mulig grad kan skje med kollektivtrafikk, sykkel og gange, men også for å ta vare på dyrka jord og natur. Det er et stort utnyttet potensial for fortetting, transformasjon av bebygde områder og gjenbruk av eksisterende bygningsmasse. Vi anbefaler at det som ledd i planprosessen blir utarbeidet et enkelt klimagassregnskap og at plandokumentene gjør rede for tiltak for å redusere energiforbruk, tiltak for å redusere klimagassutslipp og valg av energiløsninger og byggematerialer. Spredt boligutbygging bør kun være aktuelt i de kommuner hvor det er lite utbyggingspress, og må begrenses i omfang. Spredt utbygging utfordrer flere aspekter ved bærekraftig arealplanlegging, men der det legges til rette for dette bør veilederen for spredt utbygging benyttes.» (s.2, våre understrekinger)

⁷ Statsforvalteren i Oslo og Vikens forventninger til kommunal arealplanlegging 2022.01.29 (vedlegg)

3 Hva sier tidligere forskning om SPR-BATP? Litteraturstudie.

Som bakgrunn for den kvalitative studien i prosjektet, vil vi her gi en oversikt over hvordan tidligere forskning har belyst hvordan SPR-BATP fungerer og praktiseres. SPR-BATP fra 2014 er som tidligere nevnt en videreføring av en RPR om samme tema (fra 1991). Dermed vil studier før og etter 2014 studere ulike versjoner av statlige styringssignaler. Forskningslitteratur knyttet til innsigelsespraksis er gjengitt i kapittel 4.6

3.1 Nedfelles prinsippene i SPR-BATP i regionale planer?

SPR-BATP legger opp til at de substansielle føringene skal nedfelles i regionale planer, og tas opp i kommunal planlegging (punkt 6.2, 6.4).

Harvold, Nordahl og Vedeld (2019) studerte om og hvordan rammene for utbyggingsmønster og transportsystem fastsettes i regionale planer, i tråd med SPR-BATP. De kartla status i fylkene, og fant at alle fylkene arbeider med en eller annen form for BAT-planlegging. Dette er i tråd med funnene i en studie Asplan Viak utførte i 2015. Imidlertid finner Harvold mfl. (2019) at ambisjonsnivået varierer, fra fylker med et mer avgrenset fokus, f.eks. temaplaner, til fylker som utarbeider mer helhetlige regionale planer. De sistnevnte har et bredt perspektiv (bolig, areal, transport) og utvikles i en regional kontekst. Harvold mfl. (2019) gjennomførte en spørreundersøkelse til regionale planleggere i fylkeskommunene. Denne viste at de anser BATP å være viktig:

I hele 17 av 18 fylker oppgir regionale planleggere at dette feltet er «svært sentralt» eller «sentralt» i forhold til annen regional planlegging.

Casestudiene som Harvold et al (2019) gjennomførte i enkelte fylker, tyder på at de regionale BAT-Planene legger overordnede føring for kommunale planer og bidrar særlig til å rette fokus mot sentrumsutvikling og til å samordne regionens arbeid på BATP-området. Areal- og transport synes å være mer innarbeidet i regional planlegging, enn boligdel av BATP. Det vil si å innarbeide langsiktig grense by-natur (Bebyggelse og anlegg vs. LNFR-områder, dvs områder avsatt til Landbruk, Natur og Friluftsliv samt Reindrift) og tilrettelegging for innfartsparkering.

I studiet Asplan Viak gjorde av rikspolitisk bestemmelse for kjøpesentre i 2015, sammenliknet de også med hvordan statlige planretningslinjer fungerer. Her så de blant annet at statlige planretningslinjer og planbestemmelser, når de er nedfelt i regional plan, virker tydelig

styrende for kommunal planlegging, blant annet som grunnlag for innsigelse fra fylkeskommune og nabokommuner ved behandling av arealplaner.

Bare 7 av 18 fylkeskommuner (Oslo holdes utenfor) hadde imidlertid i 2015 fulgt opp den rikspolitiske bestemmelsen gjennom regionale planer med planbestemmelser (Nordland, Kristiansandregionen (Vest-Agder), Aust-Agder, Rogaland, Hordaland, Telemark, Vestfold) (Asplan Viak 2015). De andre fylkene har fulgt opp ved å vise til planretningslinjene og ikke ha egne planbestemmelser.

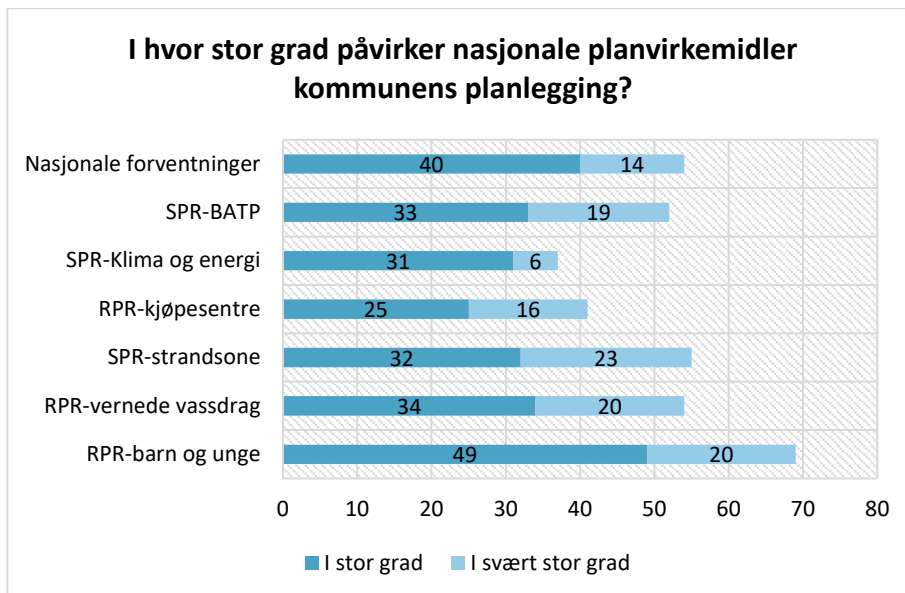
Asplan Viak (2015, 2016) understreker at det ikke er mange fylkeskommuner som har tradisjon for å gi retning gjennom regionale planbestemmelser (Asplan Viak 2015:22–23). Dette er i tråd med inntrykkene fra Hofstad og Hanssens studie av fylkeskommunens samfunnsutviklerrolle gjennom regionale planer fra 2015.

3.2 Påvirker SPR-BATP kommunens planlegging?

En studie fra Civitas i 2014 vurderte hvorvidt regionale areal- og transportplaner virker styrende for arealplanleggingen i kommunene, med fokus på bymiljøavtaler som gjennomføringsredskap. Denne studien ble altså gjort rett før den nye SPR-BATP kom, og praksisen som ble studert var basert på den opprinnelige RPR'en. Civitas (2014) finner at regionale planer i tre av ni vurderte byområder anses å være styrende for kommunenes arealpolitikk. De oppsummerer studien med at «nullvekstmålet», som ligger til grunn for bymiljøavtalene, er ambisiøst og at det er behov for raskere, mer effektiv, bedre koordinert og mer målrettet planlegging dersom målet skal nås.

I en studie av Millstein, Orderud, Hanssen og Stokstad (2016) som ser på statens ansvar og roller i bærekraftig byutvikling (inkludert innsigelsesmyndighet, statlig lokalisering), er det et tydelig funn at de statlige planvirkemidlene – primært SPR-BATP – ble ansett som relevante verktøy for den kommunale administrasjonen i arbeidet med å gi politikerne et godt beslutningsgrunnlag, ikke minst for å gi sårbare interesser en ekstra tyngde. De statlige aktørene derimot, var mindre bevisste på å følge prinsippene i SPR-BATP ved lokalisering av egen virksomhet (Millstein mfl. 2016).

Spørsmålet om SPR-BATP påvirker den kommunale planleggingen ble også belyst i evalueringen av plan- og bygningsloven (Hanssen og Aarsæther 2018 a, b). Figur 3 viser andelen kommunale plansjefer som oppgir hvordan slike virkemidler legger føringer på kommunens planlegging.



Figur 3 Andel planansvarlige/plansjefer som oppgir at nasjonale planvirkemidler i stor grad og svært stor grad påvirker kommunens planlegging (N = 159). Kilde: Hanssen og Aarsæther 2018b.

Resultatene viser at 52 prosent av de kommunale plansjefene som deltok i undersøkelsen, er av den oppfatning at SPR-BATP «I svært stor grad» eller «I stor grad» påvirker planleggingen i egen kommune. Den relativt lave andelen er noe overraskende, ikke minst fordi statsforvalterne tradisjonelt har brukt RPR-ATP (1993) som ble videreført i SPR-BATP (2014) aktivt som innsigelsesgrunn (Millstein mfl. 2016).

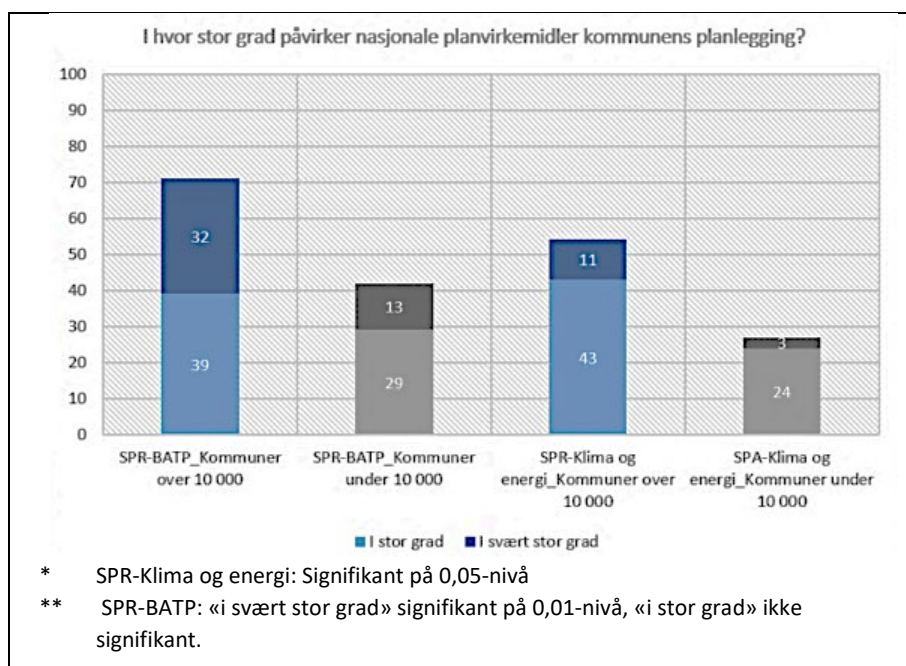
Forholdet (andelen) er omtrent den samme for SPR-strandsone, RPR-vernede vassdrag og nasjonale forventninger. Mens RPR-barn og unge som i størst grad rapporteres å påvirke kommunal planlegging (rundt 70 prosent).

Videre er det også overraskende at det er færre som rapporterer at de *Rikspolitiske bestemmelsene for kjøpesentre* i stor eller svært stor grad påvirker kommunal planlegging, i og med at disse er mer forpliktende.

I denne studien er det den statlige planretningslinjen for klima- og energiplanlegging i kommunene (SPR-KEP) som i minst grad ser ut til å påvirke kommunal planlegging. Andre studier (Stokstad 2014, Berglund & Nergaard, 2008, Rose og Aakre 2015) har imidlertid vist at nesten alle kommuner har en slik plan, men at målene i planen ofte er rent retoriske og at de i liten grad er videreført i handlingsplaner som har tatt opp i seg ambisjonen om å utvikle et lavutslippssamfunn i 2030–2050 (Vista Analyse 2014, Insam mfl. 2016). Studiene peker også på at disse planene ofte utformes av konsulenter, og ikke nødvendigvis internaliseres hos lokalpolitikerne og i kommuneorganisasjonene.

3.3 Finner man forskjell etter kommunistørrelse i hvordan SPR-BATP påvirker kommunal planlegging?

I evalueringen av plan- og bygningsloven (Hanssen og Aarsæther 2018 a, b) går det altså frem at omtrent halvparten, 52 prosent, av de planansvarlige i kommunene rapporterer at SPR-BATP påvirker kommunenes planlegging. Studien ønsket å se om det fantes systematiske variasjoner mellom kommunene når det gjaldt å integrere de prinsipper og mål som kommer til uttrykk i de to statlige planretningslinjene som «operasjonaliserer» klimadimensjonen i nasjonale planvirkemidler. Evalueringen (Hanssen og Aarsæther 2018b) sammenstiller SPR-BATP og SPR-KEP i figuren nedenfor.



Figur 4: Andel planansvarlige som oppgir at «Statlig planretningslinje for samordnet bolig- areal- og transportplanlegging» (SPR-BATP) og «Statlig planretningslinje for klima og energiplanlegging i kommunene» (SPR-Klima og energi) i stor /svært stor grad påvirker kommunens planlegging. (N = 159)

Figur 4 viser signifikante forskjeller mellom store og små kommuner. Forskjellen er størst når det gjelder SPR-BATP. Her rapporterer over 70 prosent av plansjefene i store kommuner (over 10 000 innbyggere) at SPR-BATP påvirker kommunens planlegging, mens bare 42 prosent av plansjefene fra små kommuner (under 10 000 innbyggere) gjør det samme. For SPR-KEP er forskjellen også stor. Mens 54 prosent av plansjefene i de store kommunene oppgir at SPR-KEP påvirker kommunal planlegging, oppgir kun 27 prosent av plansjefene i små kommuner det samme.

3.4 Legges SPR-BATP til grunn i lokalisering av statlige virksomheter?

De statlige styringssignalene gjennom den opprinnelige RPR-ATP (1993) som ble videreført i SPR-BATP (2014) gjelder også for *statlig virksomheter*, ikke bare kommunal og regional planlegging. Dette er presisert tydelig i punkt 6.5 i SPR-BATP:

«Kommunale, fylkeskommunale og statlige etater og foretak skal legge retningslinjene til grunn for lokalisering av egne virksomheter» (vår utheving).

Mye av forskningen og utredningene som har sett på dette temaet de siste årene, har funnet at statlige virksomheter *i liten grad* har fulgt disse retningslinjene selv (Millstein mfl. 2016, TØI 2017, Statsbygg 2009). I TØIs studie fra 2017 kartla de hvor statlige virksomheter som flyttet eller ble etablert i perioden 2005–2016 har blitt lokalisert, og i hvilken grad lokaliseringene er i samsvar med prinsippene i RPR-ATP og SPR-BATP. I denne kartleggingen fant de at 63 prosent av virksomhetene og 59 prosent av de sysselsatte var lokalisert i tråd med retningslinjene (TØI 2017), mens 37 prosent av virksomhetene og 41 prosent av de sysselsatte *ikke* var lokalisert i tråd med retningslinjene. Den eneste statlige virksomheten som skiller seg ut ved å ta bilreducerende hensyn i sin lokalisering, er Statens vegvesen (TØI 2016).

I en mer casebasert analyse finner Millstein (mfl. 2016) mye av det samme, at de statlige virksomhetene som er studert i liten grad følger prinsippene i SPR-BATP i sin lokalisering. Forklaringen ligger blant annet i at beslutningene om lokalisering i stor grad tas av virksomhetene selv, at mange statlige virksomheter ikke er kjent med planretningslinjen og at de ikke oppfordres til å ta klimahensyn i sine lokaliseringsbeslutninger (Statsbygg 2009, Millstein mfl. 2016). Millstein mfl. (2016) finner også at de statlige planretningslinjene sjelden reflekteres i styringsdokumentene til statlige sektormyndigheter. Et eksempel er lokaliseringen av Stavanger sykehus, hvor helseforetaket (HF) «Helse Stavanger» i vurderingsdokumentet anbefaler alternativet som ligger utenfor kollektivaksen som har vært definert i regional plan gjennom ca 15 år, jf. Figur 5. (Millstein mfl. 2016, Ibrahim, 2017).



Figur 5: Lokaliseringsalternativer for nytt Stavanger sykehus sett i forhold til traséen for bussvei og jernbane (Basert på Rogaland Fylkeskommune, 2015) Ullandhaug er HF anbefalte lokalisering. (Ibrahim, 2017)

Helseforetaket ønsker selv å legge premissene for hvor kollektivaksler skal gå, men innberegner ikke kostnadene til omleggingen av kollektivaksen i sine planer. Dermed skyves kostnaden over på de ansvarlige samferdselsmyndighetene, samtidig som det underminerer den samordnede areal- og transportutviklingen de lokale og regionale aktørene har arbeidet med i flere tiår (Millstein mfl. 2016).

I den kvalitative studien i evalueringen av plan- og bygningsloven (Hanssen og Aarsæther 2018b, Strand og Hanssen 2018) uttrykker kommunale aktører stor frustrasjon over den manglende forpliktelsen statlige virksomheter har til å følge SPR-BATP, eller å følge retningen som er gitt i regionale planer (som er utarbeidet i henhold til SPR-BATPs prinsipper). Som en lokalpolitiker fra en stor by uttrykte det (*i Strand og Hanssen 2018*):

«Nå er det jo en sykehuslokaliseringsdebatt som er ganske betydelig. Og jeg ser ikke bort fra at statens foretak kommer til å velge å gå vekk fra hovedlinjen for kollektivbetjent akse. Og det vil tilføre et utrolig viktig signal, hvis da staten gir beskjed til Stavanger at dere trenger ikke, eller dere skal velge å plassere den største arbeidsplasskonsentrasjonen i hele regionen utenfor der den kan betjenes kollektivt ... Dette henger ikke i hop, sånne ting henger ikke i hop ...».

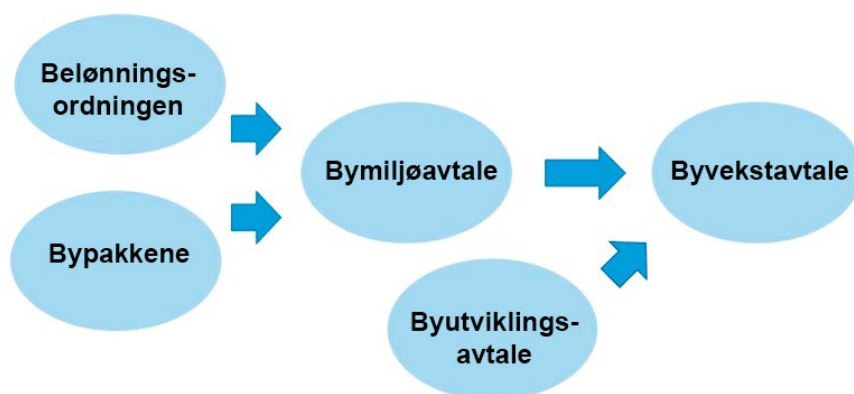
I den kvalitative studien i evalueringen (se Strand og Hanssen 2018) gir flere informanter i Stavangerregionen/Nord-Jæren uttrykk for at statlige virksomheters manglende vektlegging av utslippsreduksjon i sine lokaliseringsbeslutninger, underminerer kommunal og regional enighet om hvordan de skal oppnå et mer klimavennlig mobilitetssystem i regionen, en enighet som er nedfelt i arealplanene.

3.5 Er SPR-BATP førende for byvekstavtaler?

Byvekstavtalene er et avtaleverk som kobler infrastrukturinvesteringer direkte til kommunenes arealplanlegging.

Fire byområder har i dag byvekstavtale; Osloområdet, Trondheimområdet, Bergensområdet og Nord-Jæren. Avtalenes overordnede mål er nullvekstmålet; dvs. at veksten i persontransporten skal tas med kollektiv sykkel og gange. Samferdselsdepartementet la fram et justert nullvekstmål juni 2020 som tydeliggjorde samfunnsmålene og understreket effektiv arealbruk som et virkemiddel. Det reviderte målet lyder: *«I byområdene skal klimagassutslipp, kø, luftforurensning og støy reduseres gjennom effektiv arealbruk og ved at veksten i persontransporten tas med kollektivtransport, sykling og gange».* Kommunenes arealforpliktelser i byvekstavtalene kan sees som en gjenytelse for statens investeringer. Samtidig er arealforpliktelsene for fylke og stat også tydelige.

Sammenlignet med tidligere bymiljøavtaler, ble arealdimensjonen forsterket i byvekstavtalene og nye aktører som KDD og Statsforvalteren ble knyttet tettere til ordningen. Utviklingen fra belønningsordning og bypakker til dagens avtaleform, Byvekstavtale, vises forenklet i Figur 6.



Figur 6: Utvikling av statlige incentivordninger til nåværende avtaleform: Byvekstavtale. Kilde: Regjeringen.no

Sammenligning av byvekstavtalene for Osloområdet og Trondheimsområdet

I tilknytning til dette prosjektet har byvekstavtalene for Osloområdet og Trondheimområdet vært gjenstand for analyse og sammenligning. Vi finner klare forskjeller mellom de to avtalene mht direkte henvisninger til SPR-BATP.

Avtalen for Trøndelag-området har flere henvisninger til SPR-BATP enn Osloområdet avtale. I spesifiseringen av partenes arealforpliktelser slås det fast at fylkeskommune og kommuner forplikter seg til å legge SPR-BATP til grunn for både valg av lokalisering og i utarbeidelse av areal- og samfunnsplaner. For staten er den tydeligste spesifiserte forpliktelsen at staten som hovedregel skal lokalisere og relokalisere statlige publikumsrettede virksomheter og kontorarbeidsplasser slik at de bygger opp om nullvekstmålet og forpliktelsene i byvekstavtalen.

I Osloområdet byvekstavtale spesifiseres det kun for statlig nivå at SPR-BATP skal ligge til grunn for lokalisering av statlig virksomhet.

Statens bidrag går i stor grad til investeringer til kollektivtransport og gange-/sykkelinfrastruktur. I Trondheimområdet går investeringene i stor grad til etableringen av et nytt høykvalitets bussystem (Metrobuss) og til utvikling av togtilbudet. I Osloområdet sin byvekstavtale er bygging av T-bane til Fornebu et hovedprosjekt. I begge avtalene vektlegges særlig fortetting og effektiv arealbruk i områdene rundt stasjonsbyene i Trondheimområdet og T-banestasjonene i Osloområdet. Slik ser vi innenfor én samarbeidsavtale at konkrete infrastrukturprosjekt kobles sammen med arealprinsipp som igjen har en klar kobling til hovedlinjer i SPR-BATP.

Et viktig spørsmål er hvordan byvekstavtalene knytter seg til de regionale planene og hvordan disse igjen er knyttet til SPR-BATP.

Osloområdets byvekstavtale har færre direkte henvisninger til SPR-BATP enn Trondheimområdet sin. Den har derimot mange og tydelige koblinger til Regional plan for areal- og transport i Oslo og Akershus, en plan som inneholder svært mange av prinsippene i SPR-BATP.

Osloområdets byvekstavtale slår fast at denne regionale planen er et premiss for avtalen og at partene aktivt skal bidra til at innholdet i planen realiseres. Særlig relevant i så henseende er planens vektlegging av konsentrasjon i tette byområder og rundt kollektivknutepunkt. Det er satt et mål om at 80-90 % av bolig- og arbeidsplassveksten konsentreres i et sett med prioriterte vekstområder. På samme måte som byvekstavtalen for Osloområdet har få direkte henvisninger til SPR-BATP har heller ikke den regionale planen direkte henvisninger til SPR-BATP. Likevel er de tre sammenkoblet gjennom arealprinsippene de fremmer.

Også byvekstavtalen for Trondheimområdet viser til deres regionale samarbeidsavtale for areal og transport, IKAP2 som er en interkommunal samarbeidsavtale. Den har dermed ikke status som regional plan.

Sammenlignet med de svært sterke og kvantifiserte føringene i Oslos regionale plan, har IKAP2 mer generelle føringer for arealbruk. Et eksempel på det er at tyngden av arealutvikling skal skje innenfor influensområde for kollektiv og innenfor gang-/sykkelavstand fra sentrene. For lokalisering av arbeidsplasser er det ikke et kvantifisert mål, men et mål om at besøks- og arbeidsintensive virksomheter i størst mulig grad skal lokaliseres i de områdene som er best tilgjengelig med kollektiv, sykkel og til fots.

Ved forhandlingene om revidert byvekstavtale i Trondheimsområdet ble en tilnærming med 'grønn grense' og konsentrasjon (80-90 %) av bolig- og arbeidsplassvekst til noen prioriterte vekstområder, møtt med stor motstand og forkastet (Tennøy m fl. 2021).

Det kan av dette slutes at begge byvekstavtalene har mange og tydelige koblinger til henholdsvis regional plan og regional samarbeidsavtale for areal og transport, men Osloområdets regionale plan ansees i større grad å understøtte målene nedfelt i SPR-BATP.

En tydelig forskjell i de to avtalenes eksplisitte beskrivelser av SPR-BATP er knyttet til innsigelsessaker. Avtalen for Osloområdet slår fast følgende:

Ved behandling av innsigelsessaker benyttes Statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging og RPR-ATP som del av beslutningsgrunnlaget hos fylkeskommunen, de aktuelle statlige

myndighetene og underliggende virksomheter og Fylkesmannen (Byvekstavtale Osloområdet 2019:3).

Avtalen for Trondheimområdet omtaler ikke innsigelser, og har dermed heller ingen beskrivelser av koblinger mellom SPR-BATP og innsigelsesinstituttet.

Et annet tema i SPR-BATP er næringsutvikling og handel.

Her vektlegges at handel og publikumsrettet virksomhet skal være lokalisert iht senterstruktur og at det må være effektiv transportavvikling. Begge avtalene har klare henvisninger til senterstruktur.

Avtalen for Osloområdet legger til grunn den regionale planens struktur, med prioriterte byer og steder. Byvekstavtalen anbefaler at byområdene etablerer et senter-/knutepunkthierarki basert blant annet på hva slags funksjonsblanding stedet har. Det framheves at mangfold av bolig, næring, service mv. gir større potensial for bruk av kollektivtransport, gange og sykkel.

En lignende tilnærming finner vi i avtalen for Trondheimområdet, hvor det vises til senterstruktur vedtatt i IKAP2, med en særlig arbeidsplasskonsentrasjon i fire tettsteder (Trondheim, Melhus, Malvik og Stjørdal).

SPR-BATP slår fast at god framkommelighet for næringstransport må vektlegges i planleggingen. De to byvekstavtalene adresserer i liten grad næringstransport eksplisitt. Likevel inngår det i begge avtalenes ambisjon å 'sikre bedre framkommelighet totalt sett' (Byvekstavtale Osloområdet, 2019: 1). Det er også verd å merke seg at nullvekstmålet, operasjonalisert som at total kjørelengde i byområdene ikke skal øke, gjelder for personbiltransport – ikke næringstransport. Bilbruksreduksjon for næringstransport er dermed ikke et hovedfokus i byvekstavtalene og inngår ikke i avtalens tilknyttede indikatorsystem slik måling av personbiltrafikk gjør.

SPR-BATP sin vektlegging av grensedragning mellom by- og tettstedsområder og store sammenhengende landbruks-, natur- og friluftsområder gjenfinnes i de to byvekstavtalen, men tematiseres ikke i stor grad.

I avtalen for Trondheimområdet slås det fast at avgrensningene som skal gjøres for tettstedsområdene i Melhus, Malvik og Stjørdal skal balansere utbyggingsbehov, jordverninteresser og overordnet grøntstruktur. I avtalen for Osloområdet er ivaretagelse av overordnet grønnstruktur en av fem forpliktelser for fylke og Oslo kommune. Ut over dette tematiserer ikke Osloavtalen håndteringen av landbruks-, natur- og friluftsområder spesifikt. Det ligger mer implisitt gjennom beskrivelser av nødvendigheten av konsentrert utbygging, hvilket kan redusere

belastningen på naturområder rundt tettsteder. Men det kan også gi nedbygging av bynært landbruksareal.

Denne formen for overordnede føringer som kan favne mye gjelder også for universell utforming. I SPR-BATP slås det fast at det skal tas hensyn til universell utforming og at det skal tilrettelegges for grupper med lav mobilitet. I byvekstavtalene kan dette tolkes inn i mer generelle mål om å utvikle 'et transportsystem som skal være effektivt, miljøvennlig, med tilgjengelighet for alle' (Byvekstavtale Osloområdet 2019:2). Men i en slik formulering kan 'tilgjengelighet for alle' også omhandle tilgjengelighet for alle transportformer (som bil, kollektiv, gange og sykkel) eller forholdet mellom privat- og næringstransport. Universell utforming beskrives i vedlegg for Osloområdets byvekstavtale som ett av kriteriene for prioritering av utvikling av knutepunkt. Ut over dette tematiserer ingen av de to byvekstavtalene universell utforming.

Til sist stadfester SPR-BATP at planlegging skal hensynta forsvarlig overvannshåndtering, viktig naturmangfold, god matjord, kulturhistoriske verdier og estetiske kvaliteter. Kulturminner og kulturmiljøer bør, ifølge retningslinjene, tas aktivt i bruk som ressurser i by- og tettstedsutviklingen. Dette er forhold som ikke tematiseres i de to byvekstavtalene.

Behandling av arealdimensjonen i byvekstavtalene

Hovedfunn i den komparative studien av byvekstavtalene for Nord-Jæren, Trondheimsområdet og Bergensområdet samt studier av Oslo- og Akershus (TØI 2022 under arbeid, Amundsen mfl. 2019), er at SPR-BATP er en viktig bakgrunn for avtaleteksten. Likevel er det operasjonaliseringen av SPR-BATP gjennom de regionale planene som danner handlingsrommet for hvor langt byvekstavtalene kan gå i å gi arealføringer (TØI 2022, under arbeid). Tabell 4 viser hovedpunktene i de nevnte byvekstavtalene om kommunenes og statens forpliktelser knyttet til arealdimensjonen.

I Nord-Jæren, Bergensområdet og Trondheimsområdet knytter det seg større spenning til oppfølgingen av den siste generasjonen byvekstavtaler (TØI 2022, under arbeid). Her er det mer konkrete arealforpliktelser, i henhold til føringene i SPR-BATP og de regionale planene, og spenningen er særlig knyttet til hvordan statsforvalteren vil følge dem opp:

- *Hvordan kommer statsforvalterembetene til å forvalte signalene i byvekstavtalene i sin veiledning og innsigelsespraksis til kommunale planer?*
- *Vil embetene følge opp avtalen strengere enn den regionale planen, selv om de fleste av formuleringene og forpliktelsene er de samme? Kommer*

de til å henwise til byvekstavtalen i innsigelsene, eller kun til SPR-BATP og de regionale planene – som er innenfor pbl (2008)-systemet?

Kommuner i Bergensområdet reagerer på at fylkesmannen allerede har vist til byvekstavtalen i en innsigelse, i tillegg til å vise til regionale planer. Kommunene mener sterkt at byvekstavtalen ikke gir grunnlag for innsigelse. I de to andre byområdene har det ikke vært noen tilfeller av at innsigelser har vært begrunnet i byvekstavtalen. Men fra Trondheim har vi uttalelser på at en kommune har avklart med Statsforvalteren at de ikke kan bruke byvekstavtalen som begrunnelse for innsigelser. Dette er et tema som krever videre avklaringer.

Tabell 4: Hovedpunkter fra byvekstavtalene vedrørende arealtemaet og kommunenes og statens forpliktelser (TØI 2022, under arbeid)

| | Bergensregionen | Trondheimsområdet | Nord-Jæren |
|--------------------------|---|--|--|
| Kommunenes forpliktelser | <p>«Mål for arealutvikling: Lokalisering av nye bustader, handel, service og annen besøks- og arbeidsintensiv verksemd skal i hovudsak skje i regionale vekstsoner.</p> <p>Utanfor dei regionale vekstsonene skal det kunna bli lagt til rette for utbygging for å oppretthalda gode og levande lokalsamfunn.</p> <p>Det skal vera høg arealutnytting i sentrumsnære område og høg kvalitet i all by- og tettstadsutvikling.»</p> <p>«Mindre tettstader med stabile bumiljø og gode nærmiljø er ein positiv ressurs for regionen».</p> <p>Gjennom rullering av kommuneplanen vert utbyggingsareal som enno ikkje er regulert, vurdert på nytt dersom dei ikkje er i tråd med mål, strategiar og retningslinjer i den regionale planen, og i samsvar med nullvekstmålet. Eventuell vidareføring av utbyggingsområda må <u>bli begrunna.</u> (prosessråd, retning for de prosessene som skulle skje).</p> | <p>«Arealutviklingen i byvekstkommunene skal skje slik at den underbygger nullvekstmålet. Det innebærer at hovedtyngden av arealutviklingen legges til de prioriterte tettstedsområdene. Hovedtyngden av arealutviklingen i Trondheim legges i sentrale byområder, lokale sentra og langs hovedårer for høyfrekvent kollektiv-transport. I Stjørdal, Malvik og Melhus skal hovedtyngden av arealutvikling skje innenfor gang-/sykkelavstand fra sentrum av tettstedene utpekt i senterstruktur vedtatt i IKAP2 og/eller i gangavstand fra god kollektivtransport i tilknytning til tettsteds-områdene. ABC-prinsippet skal legges til grunn ved tilrettelegging av nærings-areal til forskjellige bransjer. Det vil si at besøks- og arbeidsplassintensive virksomheter skal lokaliseres til kommunesentraene i Melhus, Trondheim, Malvik og Stjørdal».</p> <p>«Definere en langsiktig og forutsigbar avgrensning av tettstedsområdene i omegnskommunene i rulleringa v kommuneplaner, og definere prioriterte utviklingsområder i Trondheim ved planarbeid. (utsetter operasjonalisering)</p> | <p>«Avtalepartene forplikter seg gjennom denne byvekstavtalen til å bidra aktivt til at innholdet i (regional) planen blir realisert».</p> <p>«Kommunene forplikter seg til å revidere gjeldende planer i tråd med mål og strategier for Regionalplan Jæren samt målene for byvekstavtalen. Ved revidering av de framtidige kommuneplanene skal arealstrategier og nye arealforslag vurderes opp mot nullvekstmålet, statlige planretningslinjer og Regionalplan Jæren.</p> <p>Ubebygde områder som er i strid med nullvekstmålet <u>avventes eller utsettes i tid</u>, i tråd med Regionalplan Jæren 2050.</p> <p>Ved revidering av gjeldende planer skal det planlegges for en geografisk fordeling av nye boliger og arbeidsplasser basert på nærhet til by- og tettstedscenter, knutepunkt og stasjoner langs Bussveien og dobbeltsporet som bidrar til avtalens målsetninger.</p> |
| Statens forpliktelser | <p>Statlege arbeidsplass og besøksintensive verksemdar skal lokaliserast i definerte senterområder og i kollektivknutepunkt i samsvar med statlig planretningsline for bustad, areal- og transportplanlegging (SPR-BATP), Regional areal- og transportplan for Bergensområdet og Regional plan for attraktive senter i Hordaland.</p> | <p>Staten forplikter seg til å «Arbeide for at å frigjøre sentralt beliggende statlig eide arealer for å bidra til transformasjon og by/tettstadsutvikling i tettstedssentrene og knutepunkt».</p> | <p>Staten forplikter seg til å bidra til oppfølging av Regionalplan Jæren 2050 med tilhørende handlingsprogram, den delen av planen som omfatter avtaleområder. Lokalisering av statlige publikumsrettede virksomheter og kontorarbeidsplasser ... i tråd med statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging.</p> <p>Staten ved fylkesmannen skal i løpet av 2020 utarbeide forslag til en langsiktig strategi for lokalisering av statlige virksomheter i eide og leide lokaler.</p> |

4 Innsigelsespraksis begrunnet i SPR-BATP

Vi vil i dette kapittelet se på hva som har vært innsigelsespraksisen begrunnet i SPR-BATP i årene etter 2014/2015 til nå, og basere oss både på a) KOSTRA-statistikk og b) informasjon fra statsforvaltere som er hentet inn. Her vil vi presentere en systematisk gjennomgang av:

- Hvem reiser innsigelser?
- Hva er de begrunnet i?
- Hvor mange reises per år totalt og fordelt på fylker?
- Hvor mange løses ved mekling annen håndtering i forkant?
- Hvor mange tas til følge av departementet?
- Hvor mange avviser departementet?

Siden de statistiske KOSTRA-kildene er noe usikre (delkapittel 4.2 og 4.3) er det viktig å bygge på kvalitative studier også. Vi har derfor belyst spørsmålene gjennom egen empirisk studie (delkapittel 4.3 og 4.4 samt kapitlene 5 og 6). I tillegg går vi gjennom tidligere forskning på innsigelsespraksis med grunnlag i SPR-BATP (delkapittel 4.6).

4.1 Om hensikten med innsigelsesinstituttet

Innsigelsesinstituttet har som tidligere understreket, vært en sentral del av plansystemet siden kommunene med innføringen av pbl (1985) fikk anledning til å egengodkjenne kommuneplaner (Buanes og Nyseth 2018).

Innsigelser representerer en viktig funksjon i et demokratiperspektiv. Det er et virkemiddel som sikrer ivaretagelse av nasjonale og regionale fellesinteresser og hensyn som er nedfelt i sektorlover. Adgangen til å fremme innsigelse mot et planforslag er ofte sett på som en «vetorett» som skal sikre at kommunene ikke vedtar planer som strider mot nasjonale og regionale interesser.

I forlengelsen av denne sikkerhetsventilen betyr dette også en viss begrensning i det kommunale selvstyret. Kommunene har ikke anledning til å fatte vedtak som er i strid med nasjonale sektorlover (Buanes og Nyseth 2018). Dette kan være nasjonale og regionale interesser knyttet til helse, miljø og sikkerhet, klima, jordvern, barns og unges interesser mv. I vårt tilfelle er det de hensyn som er nedfelt i SPR-BATP, siden dette representerer det formelle innsigelsesgrunnlag.

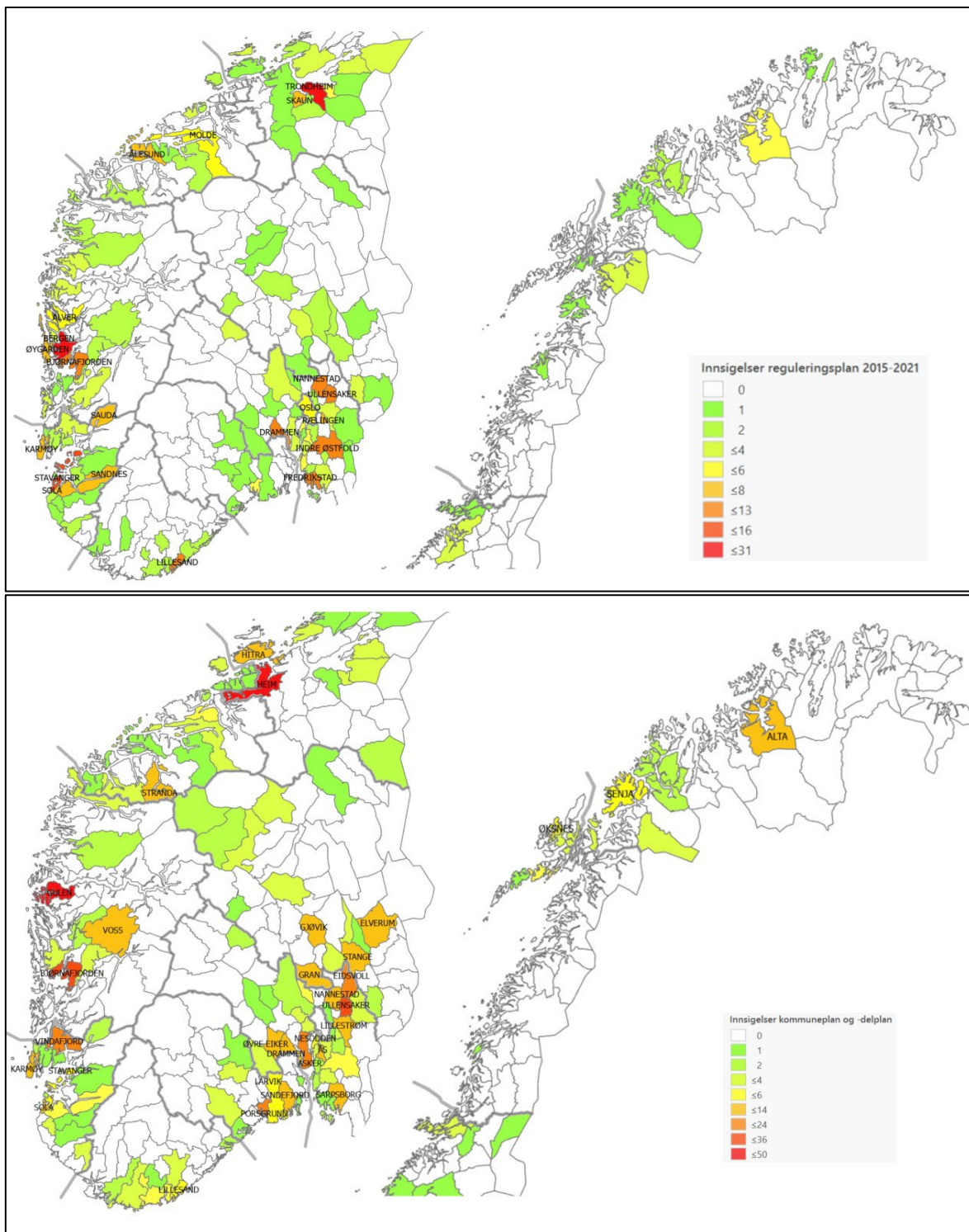
4.2 KOSTRA-statistikk: Geografisk fordeling av innsigelser

Som vist i tidligere kapitler er det de regionale planstrategiene og de regionale planene som setter hensyn og prioriteringer gitt i SPR-BATP inn i regionens kontekst. Det er imidlertid ikke alltid vist direkte til SPR-BATP i de disse planene, og når det reises innsigelser på grunnlag av de regionale planene kan det derfor være uklart om innsigelsesgrunlaget er SPR-BATP, eller en mer generelle vurderinger av lokale hensyn. Det er ofte flere hensyn som begrunner at det reises innsigelser og det kan av og til være noe tilfeldig hvilket hensyn innsigelsen blir plassert under.

Hvordan varierer så den geografiske fordelingen av innsigelser som er begrunnet på SPR-BATP?

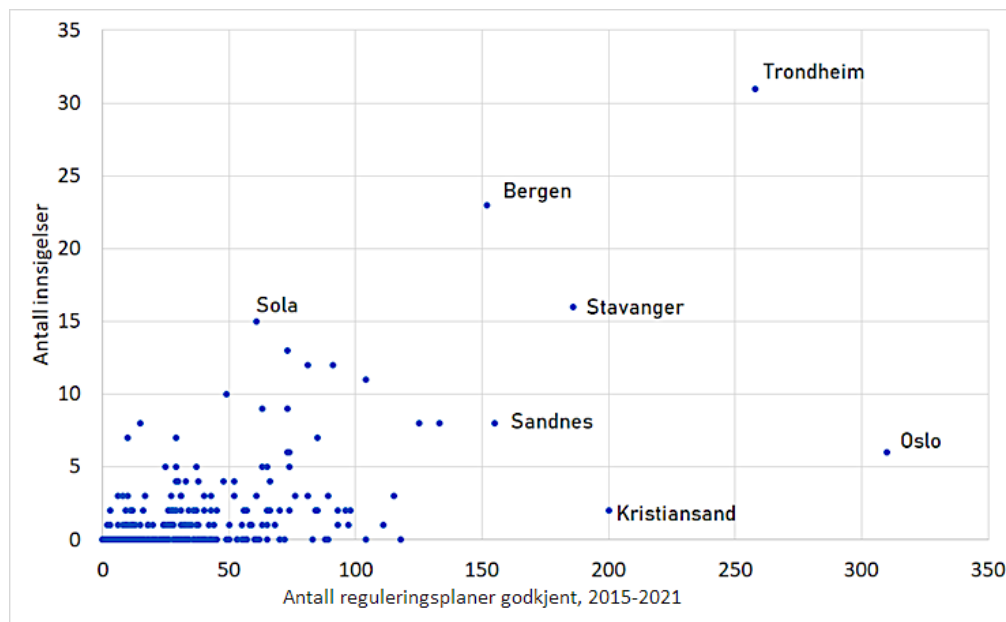
Figur 7 viser øverst et kart over hvilke kommuner som har mottatt innsigelser på reguleringsplaner med bakgrunn i utbyggingsmønster, heriblant SPR-BATP i perioden 2015 til 2021, og nederst et kart med tilsvarende for kommuneplaner og kommunedelplaner.

I grove trekk gjenspeiler kartene at det er mange innsigelser i folkerike områder. Det er lite annet vi kan trekke ut av den geografiske fordelingen av antall innsigelser.



Figur 7: Antall innsigelser med bakgrunn i utbyggingsmønster, herunder SPR-BATP, til reguleringsplaner (øverst) og kommuneplaner/delplaner (nederst) i hver kommune. Sum for perioden 2015 til og med 2021. Kommuner med mer enn fem innsigelser i kategorien er navngitt. Kilde: SSB.no

Figur 8 viser antall reguleringsplaner i en kommune og antall innsigelser til reguleringsplaner med bakgrunn i utbyggingsmønster, i den samme kommunen. Sammenhengen gir en indikasjon på kommuner med et stort antall reguleringsplaner også mottar flest innsigelser. Sammenheng er imidlertid svak.



Figur 8: Forholdet mellom antall reguleringsplaner hver kommune har godkjent i perioden 2015-2021, og antall innsigelser på bakgrunn av utbyggingsmønster, herunder SPR-BATP i samme periode. Kilde: SSB.no

4.3 KOSTRA-statistikk: Antall innsigelser, grunnlag og avsender, en tidsutvikling

SSBs statistikk viser utviklingen i antall innsigelser til planer etter plan- og bygningsloven, og de er sortert etter grunnlaget for innsigelsen, dvs. ulike temaer. Det er som tidligere nevnt vanskelig å avgrense statistikken spesifikt til innsigelser begrunnet i SPR-BATP. Der det er flere grunner til innsigelsen, kan det være noe tilfeldig hvilket hensyn den er kategorisert under. Oversiktene gir imidlertid indikasjoner på årlig omfang av forskjellige typer innsigelser og hvem som stiller dem. Statistikken belyser derfor til en viss grad hvordan SPR-BATP følges opp på ulike plannivåer og av ulike aktører.

Dataene viser om det har vært en utvikling over tid i en bestemt retning, f.eks. om det er en økning eller nedgang i antall innsigelser begrunnet i miljøhensyn. En mangel i datamaterialet fra SSB er imidlertid antall «varsler om innsigelser». Tallene gjelder bare tilfeller der en

innsigelsesmyndighet kommer med en innsigelse. Som regel vil disse myndighetene informere kommunene om de hensynene som kan føre til en innsigelse, og hvilke beslutninger som vil lede til en innsigelse. Denne kommunikasjonen er ikke en del av den offentlige statistikken.

Statistikken sier heller ikke noe om årsakene til utviklingen, men hvis det er samvariasjon med innfasing av andre statlige føringer, innføring av incentivordninger eller andre hendelser som valg og rullering av kommuneplaner, gir tallmaterialet indikasjoner på hva som kan være årsaken(e). Det er derfor viktig å supplere med kvalitative studier av hvordan innsigelsesmyndigheter praktiserer sitt mandat.

Nedenfor har vi trukket fram to hensyn (grupper av hensyn) som er spesifisert i SPR-BATP og som er av spesiell interesse å se på utviklingen for. Det er:

- A. «Utbyggingsmønster, herunder SPR-BATP»
- B. «Miljøhensyn i alt» (her er det flere underkategorier)

A. Innsigelser begrunnet i «utbyggingsmønster, herunder SPR-BATP»

En viktig begrunnelse for innsigelser er at planene bryter med de føringer, herunder SPR-BATP, som er gitt om utbyggingsmønster i kommunene (og regionen). Det er sortert mht. kommuneplaner/kommunedelplaner og reguleringsplaner. Det er ikke entydig at alle innsigelsene er begrunnet i SPR-BATP. Vi ser at innsigelsen(e) ofte er begrunnet i vedtatte regionale planer eller planstrategier. Imidlertid er de regionale planene utarbeidet med utgangspunkt i blant annet hensyn og prioriteringer gitt i SPR-BATP, selv om også andre hensyn vektlegges.

Hvilke innsigelsesmyndigheter er det så som fremmer innsigelse basert på SPR-BATP, og har deres praksis endret seg over tid? For hensynene i SPR-BATP er det særlig Statsforvalterembetene, fylkeskommunene, Statens vegvesen, Bane NOR, NVE og Riksantikvaren som er de mest aktuelle innsigelsesmyndighetene.

Tabell 5 viser oversikten fra KOSTRA-tall for innsigelser til *kommuneplaner og kommunedelplaner* begrunnet i «utbyggingsmønster, herunder SPR-BATP».

Tabell 5 viser at *de viktigste innsigelsesmyndighetene* som gjelder utbyggingsmønsteret er fylkesmennene (nå statsforvalterne), fylkeskommunene og Statens vegvesen (uthevet). De tre myndighetenes innsigelser til kommuneplaner og kommunedelplaner utgjør hvert år mellom 85 og 100 prosent. Av disse er det fylkesmennene som har vært de mest aktive i å fremme innsigelser til

kommuneplaner og kommunedelplaner. I 2021 hadde imidlertid NVE nesten 20 prosent av innsigelsene.

Når det gjelder *endring av praksis* så viser antallet innsigelser til kommuneplaner/kommunedelplaner en stor reduksjon fra 2015 til årene 2016/17. Imidlertid øker antallet i årene 2018/19 for deretter å synke i 2020/21 ned til nivået fra 2016/17. Tallene fra fylkeskommunen og fylkesmannen (nå statsforvalter) kommer imidlertid aldri opp på samme nivå som i 2015 og tidligere.

Tabell 5: Antall innsigelser til kommuneplaner og kommunedelplaner i kommunene, 2015-2020, med bakgrunn i utbyggingsmønster, herunder SPR-BATP. Kilde: SSB.no

| Innsigelsesmyndighet | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 |
|---------------------------------------|------|------|------|------|------|------|------|
| Fylkesmannen | 96 | 30 | 22 | 65 | 56 | 30 | 28 |
| Fylkeskommunen | 40 | 23 | 6 | 21 | 21 | 6 | 27 |
| Riksantikvaren | 0 | 0 | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 |
| Statens vegvesen | 24 | 5 | 10 | 38 | 43 | 8 | 4 |
| Bane NOR | 7 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Kystverket | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 7 |
| Norges vassdrags- og energidirektorat | 0 | 0 | 2 | 0 | 0 | 1 | 14 |
| Forsvarsbygg | 0 | 0 | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 |
| Fiskeridirektoratets regionkontor | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Direktoratet for mineralforvaltning | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Mattilsynet | .. | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Sametinget | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Andre kommuner | 4 | 0 | 0 | 1 | 2 | 0 | 0 |
| Andre myndigheter | 4 | 0 | 0 | 1 | 2 | 0 | 0 |
| Sum | 176 | 58 | 44 | 128 | 124 | 46 | 80 |

Hva er så tendensen når det gjelder lavere plannivå, reguleringsplaner?

Tabell 6 viser oversikten fra KOSTRA-tall for innsigelser til reguleringsplaner begrunnet i «utbyggingsmønster, herunder SPR-BATP».

Tabell 6 viser at *de viktigste innsigelsesmyndighetene* vedrørende utbyggingsmønster også her er fylkesmennene (nå statsforvalterne),

fylkeskommunene og Statens vegvesen (uthevet). Som for kommuneplaner, så er fylkesmennene langt mer aktive enn fylkeskommunene når det gjelder å fremme innsigelser. Det er liten variasjon i antall innsigelser til *reguleringsplaner*, og ingen tydelig økende eller synkende trend.

I sum kan vi se noen svake trender (se også figurer i vedlegg).

Antallet var klart høyest for fylkesmennene og fylkeskommunene i 2015, og blir så redusert. Etter en klar nedgang i 2016 ser vi for fylkesmennenes/ statsforvalteren et litt økende antall innsigelser, mens vegvesenet har stor variasjon og fylkeskommunen holder seg stabilt i hele perioden etter nedgangen. Variasjonene er imidlertid små, og det kan vanskelig trekkes noen entydige slutninger om årsaksforklaring. De kvalitative studiene i dette kapitlet og i senere kapitler vil si noe om dette.

Tabell 6: Antall innsigelser til reguleringsplaner i kommunene, 2015-2020, med bakgrunn i utbyggingsmønster, herunder SPR-BATP. Kilde: SSB.no.

| Innsigelsesmyndighet | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 |
|---------------------------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Fylkesmannen | 35 | 24 | 30 | 36 | 34 | 41 | 38 |
| Fylkeskommunen | 18 | 13 | 8 | 17 | 10 | 16 | 13 |
| Riksantikvaren | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Statens vegvesen | 20 | 20 | 8 | 12 | 11 | 9 | 3 |
| Bane NOR | 1 | 0 | 4 | 0 | 1 | 2 | 1 |
| Kystverket | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Norges vassdrags- og energidirektorat | 2 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 |
| Forsvarsbygg | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 2 | 0 |
| Fiskeridirektoratets regionkontor | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Direktoratet for mineralforvaltning | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Mattilsynet | .. | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Sametinget | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Andre kommuner | 1 | 0 | 0 | 2 | 0 | 0 | 0 |
| Andre myndigheter | 1 | 1 | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 |
| Sum | 80 | 58 | 51 | 69 | 57 | 70 | 55 |

B. Miljøhensyn i alt (med noen underkategorier)

I og med at SPR-BATP inneholder mange hensyn, så kan det være relevant å se på flere KOSTRA-kategorier for innsigelser.

I kategorien «miljøhensyn i alt / miljøvernensyn» ligger blant annet hensynet til:

- «Vann og vassdrag, herunder RPR vernede vassdrag»,
- «Strandsone, herunder RPR Oslofjorden og SPR Strandsone langs sjøen»,
- «Naturmangfold, friluftsliv, landskap, grønnstruktur»,
- «Forurensning eller støy»,
- «Klimagassutslipp»
- «Kulturminner, kulturmiljø, landskap»

I tillegg kan vi legge til «Klimatilpasning».

Klimagassutslipp og klimatilpasning har kun de tre siste årene dukket opp som innsigelsesgrunnlag.

Hva er så tendensen når det gjelder innsigelser knyttet til kommuneplaner og kommunedelplaner? Tabell 7 viser oversikten fra KOSTRA-tall for innsigelser begrunnet i «miljøhensyn i alt».

Tabell 7: Antall innsigelser til kommuneplaner og kommunedelplaner i kommunene, 2015-2021, med begrunnelse i miljøhensyn i alt. Kilde: SSB.no

| Innsigelsesmyndighet | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 |
|--|------------|------------|-----------|------------|------------|-----------|-----------|
| Fylkesmannen | 140 | 122 | 43 | 123 | 127 | 69 | 80 |
| Fylkeskommunen | 56 | 43 | 16 | 46 | 86 | 34 | 25 |
| Riksantikvaren | 4 | 2 | 1 | 9 | 7 | 3 | 1 |
| Statens vegvesen | 5 | 1 | 0 | 1 | 2 | 0 | 0 |
| Bane NOR | 0 | 1 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 |
| Kystverket | 1 | 0 | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 |
| Norges vassdrags- og energidirektorat | 6 | 2 | 4 | 8 | 10 | 11 | 11 |
| Forsvarsbygg | 0 | 0 | 2 | 1 | 0 | 0 | 0 |
| Fiskeridirektoratets regionkontor | 0 | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Direktoratet for mineralforvaltning | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Mattilsynet | .. | 0 | 0 | 0 | 2 | 1 | 0 |
| Sametinget | 1 | 1 | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 |
| Andre kommuner | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Sum | 214 | 173 | 69 | 191 | 234 | 118 | 117 |

Antall innsigelser med denne begrunnelsen er høyere enn for utbyggingsmønster (forrige delkapittel). Årsaken er åpenbar, dette er en sekkekategori som inneholder mange deltemaer, også av tema som er løftet fram i SPR-BATP. Igjen ser vi at det er fylkesmennene (nå

statsforvalteren) og fylkeskommunen som står for mellom 85 og 95 prosent av alle innsigelsene knyttet til disse temaene, og hvor fylkesmennene er de klart mest aktive. Norges vassdrags og energidirektorat er en god nummer tre i antall innsigelser, spesielt de tre siste årene.

Den trenden i praksisen vi beskrev for «utbyggingsmønster, herunder SPR-BATP» ser vi igjen her. Antallet innsigelser er høyest for fylkesmennene i 2015, og deretter reduseres det. For fylkeskommunene er tallene ikke så entydige, da det også er år hvor tallet er høyere. For NVE har tendensen vært en gradvis økning.

Hva er så tendensen når det gjelder reguleringsplaner?

Tabell 8 viser oversikten fra KOSTRA-tall for innsigelser begrunnet i «miljøhensyn i alt». Antallet innsigelser til reguleringsplaner begrunnet i miljøhensyn er også her høyere enn for utbyggingsmønster større. Årsaken er at denne sekke kategorien inneholder mange deltemaer. Fylkesmennene (nå statsforvalteren) er de klart mest aktive med flest innsigelser.

Trenden i praksisen vi beskrev for «utbyggingsmønster, herunder SPR-BATP» ser vi i liten grad igjen her. Antallet innsigelser fra fylkesmennene har derimot økt de fire siste årene. Riksantikvaren og Norges vassdrags -og energidirektorat har også fremmet en del innsigelser, mens Statens vegvesen har redusert sine innsigelser vesentlig fra 2015 til nå.

Tabell 8: Antall innsigelser til reguleringsplaner i kommunene, 2015-2021, med begrunnelse i miljøhensyn. Kilde: SSB.no

| Innsigelsesmyndighet | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 |
|---------------------------------------|------|------|------|------|------|------|------|
| Fylkesmannen | 142 | 116 | 125 | 163 | 157 | 170 | 166 |
| Fylkeskommunen | 67 | 44 | 46 | 62 | 43 | 47 | 51 |
| Riksantikvaren | 9 | 6 | 5 | 7 | 10 | 6 | 13 |
| Statens vegvesen | 26 | 12 | 9 | 9 | 8 | 3 | 1 |
| Bane NOR | 1 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 1 |
| Kystverket | 1 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 |
| Norges vassdrags- og energidirektorat | 10 | 8 | 9 | 15 | 24 | 14 | 10 |
| Forsvarsbygg | 2 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Fiskeridirektoratets regionkontor | 1 | 0 | 2 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Direktoratet for mineralforvaltning | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Mattilsynet | .. | 1 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 |
| Sametinget | 1 | 0 | 0 | 1 | 1 | 2 | 1 |
| Andre kommuner | 0 | 0 | 0 | 2 | 0 | 0 | 0 |
| Andre myndigheter | 1 | 0 | 1 | 1 | 1 | 0 | 0 |
| Sum | 261 | 187 | 197 | 262 | 245 | 242 | 243 |

Hovedfunnene fra KOSTRA-statistikk

Statsforvalterne er den klart viktigste innsigelsesmyndigheten for SPR-BATP, dvs. det største antallet innsigelser

Det har skjedd en reduksjon av innsigelser til kommuneplaner og kommunedelplaner begrunnet i «utbyggingsmønster, herunder SPR-BATP».

4.4 Oversikt fra Statsforvalterne: Svar på spørreundersøkelse

Hvordan nedfeller SPR-BATP seg i tilbakemeldingene kommunene får fra innsigelsesmyndighetene i:

- *uttalelser og høringsinnspill tidlig i prosessene (særlig knyttet til varsel om oppstart, dvs. altså veldig tidlig i planprosessen),*
- *veiledningssammenheng*
- *varsel om innsigelser?*

Dette kan vi ikke lese av SSBs KOSTRA-tall, derfor har vi kontaktet alle Statsforvalterembetene og spurt om blant annet:

- *Hvilken praksis har de med å kommentere SPR-BATP-hensyn i alle ledd av prosessene i kommuneplaner (og reguleringsplaner)?*
- *Innspill ved varsel om oppstart, veiledning/samhandling underveis i planprosessen, innspill ved høring av plan, varsel om innsigelse og fremming av innsigelse (evt. megling).*
- *Har de oversikt over alle varsler om innsigelser de har sendt?*

I det følgende gis det en oversikt over tilsvarende fra statsforvalterne på våre spørsmål om deres bruk av SPR-BATP i innsigelser og varsler om innsigelser. Kvaliteten på informasjonen vi fikk i svarene varierende, noe som gir et metodisk problem når de sammenstilles. Det er mye informasjon som mangler. Likevel kan sammenstillingen i Tabell 9 som bygger på e-postsvarene fra statsforvalterembetene, gi et viktig inntrykk av praksis.

Oversikten viser ulik praktisering av innsigelser hjemlet i SPR-BATP (og i pbl 2008). De viktigste er:

- *svært ulik praksis når det gjelder å fremme innsigelser til reguleringsplaner basert på SPR-BATP. Statsforvalterembetet i Trøndelag har fremmet mange innsigelser til reguleringsplaner (18 i 2021 og 19 i 2020), mens statsforvalterembetet Nordland sier at de ikke fremmer innsigelser til reguleringsplaner på bakgrunn av SPR-BATP.*
- *ulik praksis når det gjelder å henvide til SPR-BATP eller til regional plan (operasjonaliseringen av SOR-BATP), som innsigelsesgrunn.*
- *ulike praksis hos Statsforvalter for varsling av innsigelser/faglige råd, og for å systematisere hvor mange varsler de har gitt og hvordan disse påvirker deres innsigelsespraksis.*
- *forskjellige måter hos Statsforvalter til å føre statistikk over innsigelser, blant annet forskjellig grad av detaljering. Mange har ikke noe system for å kategorisere og lage statistikk over varsler om innsigelser eller dialog med kommunen. Den statistikken som finnes på området, indikerer at dette er svært viktig informasjon for statsforvalterne når de skal vurdere hvordan de håndhever SPR-BATP.*

Tabell 9: Sammenstilling av svar fra statsforvalterne om praksis med innsigelser og varsler om innsigelser (svar på spørreundersøkelse per e-post).

| | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | Praksis (beskrevet i e-post) |
|-----------------------------|---|--|--|--|--|
| Nordland | KPA:0 KDP:0 | KPA:1 KDP: 1 | KPA:1 KDP: 0 | KPA: KDP: 1 | Varsling: varsler ikke innsigelser, men har ved flere anledninger spesielt til overordnede planer påpekt at utbyggingsområder for boligformål er eller kan komme i konflikt med SPR-BATP. De fraråder eller fremmer skepsis til planer ut fra RPR-BATP ved oppstart av reguleringsplaner. Innsigelser: De fremmer ikke innsigelser til reguleringsplaner på bakgrunn av SPR-BATP. |
| Vestfold og Telemark | KPA:=0 | KPA:1 | KPA:0 | KPA:1 | Fylkesmannen i Vestfold og Telemark kommer med anslagsvis 200 reguleringsvarsler til kommune(del)planer pr år, men fører ikke statistikk over dette. De har ikke oversikt over hvor mange som gjelder SPR-BATP. Innsigelsene de har sent ut fra 2019 med bakgrunn i SPR-BATP går til kommuneplanens arealdel. |
| Rogaland | | | KPA(?):3 | | Innsigelsestall for tidligere år foreligger, men mangler informasjon om begrunnelser. |
| Agder | | | KPA: 0 KDP: 0 RP: 1(4) | KPA: KDP:1(2) RP:0(8) | Statsforvalteren i Agder henviser sjeldent til SPR-BATP direkte. Tabellen under viser innsigelser der SPR er nevnt i sammendraget. Tallene i parentes angir antall innsigelser som beror seg på BATP-hensyn. |
| Innlandet | KDP/KPA: Løst ved dialog: 0 Løst ved mekling:1 Avgjort KMD:1 | KDP/KPA: Løst ved dialog:3 Løst ved mekling:1 Avgjort KMD:3 | KDP/KPA: Løst ved dialog:5 Løst ved mekling:1 Avgjort KMD:0 | KDP/KPA: Løst ved dialog:2 Løst ved mekling:0 Avgjort KMD:1 | Oversikt over innsigelser til KDP, KPA eller fra Statsforvalteren, eventuelt sammen med SVV, med begrunnelse i ATP. |

| | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | Praksis (beskrevet i e-post) |
|--------------------------|---------------------------|---------------------------|---------------------------|---|--|
| Trøndelag | KPA: 2 KDP: 2 RP: 6 | KPA:2 KDP:0 RP:12 | KPA:0 KDP:0 RP:19 | KPA:0 KDP:0 RP:18 | |
| Oslo og Viken | | KPA:4 KDP:1 RP:5 | KPA:2 KDP:0 RP:5 | KPA:9 KDP:0 RP:3 | Statsforvalteren tar forbehold om at det kan være flere innsigelser der dette har spilt en rolle: |
| Møre og Romsdal | | | | KPA: KDP: RP:0 Disp:4 Faglige råd til RP: 22 Faglige råd til disp:12 | Innsigelser og råd med bakgrunn i SPR-BATP i 2021: Alle innsigelsene ble tatt til følge. Statsforvalteren har ikke anledning til å gå lenger tilbake i tid, men forventer at trenden vil være den samme. Statsforvalteren oppfatter at planretningslinjene er mest rettet mot store byer og tettsteder og er derfor lite relevant, og at de går på bekostning av signaler fra nåværende og forrige regjering om å styrke lokalt selvstyre. |
| Troms og Finnmark | Varsel:2 Innsigelse:1 | Varsel:21 Innsigelse:4 | Varsel:11 Innsigelse:3 | Varsel:1 Innsigelse:2 | Oversikt over antall merknader og innsigelse på tema SPR-BATP. Statsforvalteren erfarer at bykommunene i Troms og Finnmark (Tromsø, Harstad, Lenvik (senere Senja kommune), Alta og Hammerfest) anvender, i relativ høy grad, SPR-BATP aktivt i sine utbyggingsplaner. Utbyggingen styres i samsvar med teknisk infrastruktur som skoler, veger, og vannforsyning. Distriktskommunene ønsker mer bosetting for enhver pris og styrer i mindre grad bosettingsmønster og utvikling i samsvar med SPR-BATP. Statsforvalteren bemerker at Finnmark ikke fokuserte på SPR-BATP før sammenslåingen. |
| Vestland | | | Innsigelser 2020-2022: 10 | | Statsforvalteren i Vestland vurderer alltid å kommentere SPR-BATP i løpende saksbehandling, fra melding om oppstart til offentlig ettersyn av plan. Temaet er særlig aktuelt i byområdene (Bergen med omegn) og i planer for etablering av nye boligfelt. Statsforvalteren melder at SPR er et viktig redskap for å følge opp statlig arealpolitikk. |

4.5 Statsforvalternes (fylkesmennenes) rapportering på SPR-BATP i sine årsrapporter 2021

I «Virksomhets- og økonomiinstruks til statsforvalterne, 2020 (for 2021)» ble Statsforvalterne bedt om å rapportere spesielt *på høy arealutnyttelse, og hvordan planleggingen skjer i tråd med SPR for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging* (3.1.1.1.7.1 i TB)⁸.

Vi har sammenstilt alle statsforvalterembetenes egenvurdering av dette temaet (årsrapporter fra 2021). Dette gir en god oversikt over embetenes forståelse av situasjonen innenfor sine geografiske områder, en oversikt over hvordan embetene arbeider og hva forbedringspotensialet er. Sammenstillingen er i sin helhet gjengitt i Vedlegg 3⁽¹⁴⁾. Vi har trukket ut følgende hovedfunn:

- *Alle embeter vurderer generelt at SPR-BATP kun ivaretas i middels til i liten grad innenfor sine geografiske områder.*
- *De fleste embeter melder om store forskjeller mellom store og små kommuner innenfor sitt geografiske område. Små kommuner i liten grad opplever å ha forståelse for behovet for fortetting og sentrumsutvikling, og i liten grad følger opp SPR-BATP i sin planlegging. De store bykommunene rapporteres ofte om å ivareta hensynene i SPR-BATP i betydelig grad/høy grad.*
- *Mange av embetene trekker frem betydningen av regionale planer som operasjonaliserer SPR-BATP inn i regional kontekst, også for at embetene kan være tydelige i sin kommunikasjon med kommunene.*
- *Flere embeter etterlyser innspill og støtte fra andre statlige etater for ivaretagelse av SPR-BATP.*
- *Enkelte embeter sier at SPR-BATP sjelden er innsigelsesgrunnlag alene, men i kombinasjon med andre hensyn. I andre embeter er SPR-BATP tilstrekkelig innsigelsesgrunnlag. Vurderingen av SPR-BATP som innsigelsesgrunnlag ser altså ut til å variere.*
- *Flere embeter arbeider aktivt med å få kommunene til å ta ut områder i kommuneplanens arealdel som er satt av til boligformål, når de rullerer kommuneplanen, og ikke bare unngå å få inn nye i spredtbygde strøk. Dette er en relativt ny operasjonalisering av hvordan kommunene bedre skal ivareta hensynene i SPR-BATP.*
- *Flere embeter stimulerer kommunene til å utvikle arealregnskap for bedre å ha oversikt over arealutviklingen i egen kommune, og dermed tilpasse den til hensynene i SPR-BATP.*

⁸ «3.1.1.1.7.1 Planleggingen skjer i tråd med SPR for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging. Det bes om en vurdering av i hvilken grad kommunene planlegger i tråd med nasjonale føringer om høy arealutnyttelse gjennom fortetting og transformasjon med kvalitet og utbygging rundt kollektivknutepunkt i by- og tettstedsområder. FM bes rapportere på: om kommunene ivaretar nasjonale føringer (med bruk av skala: i liten grad, i middels grad, i betydelig grad) og en kort begrunnelse, en vurdering av hvilken årsakssammenheng det er mellom iverksatte tiltak fra FM og observert effekt/resultat FMs eget forbedringspotensial en vurdering av andre aktørers innflytelse på konkret effekt/resultat.»

4.6 Tidligere forskning på innsigelsespraksis med grunnlag i SPR-BATP

Tidligere forskningsstudier viser *ulik praksis* hos innsigelsesmyndighetene når det gjelder å operasjonalisere SPR-BATP, både i deres veiledningspraksis, i deres uttalelser til kommunale planer og i deres innsigelsespraksis (Millstein mfl. 2016, Asplan Viak 2016, Hanssen og Aarsæther 2018b). I evalueringen av plan- og bygningsloven (Hanssen og Aarsæther 2018b, Hanssen 2018, Buanes og Nyseth 2018) går det frem at de politiske signalene fra Solbergregjeringen I og II har vært fortolket ulikt hos ulike innsigelsesmyndigheter og – embeter. Under Solbergregjeringen I & II har *begrensning av innsigelser* vært et politisk mål. Dette har vært presisert gjennom rundskriv (H-2/14 og T-2/13)⁹ og brev (KMD 2014)¹⁰ til fylkesmennene. Adgangen til å fremme innsigelse blir her presisert, men det sies samtidig at saker bør løse lokalt, først og fremst begrunnet i hensynet til lokaldemokratiet, men også hensynet til økt effektivitet og forenkling. Kommunal- og moderniseringsminister Jan Tore Sanner står her som avsender, og rundskriv H-2/14 sier eksplisitt at *«Innsigelse skal bare fremmes når det er nødvendig og skal begrunnes konkret. (...) Jeg vil også understreke at hensynet til lokaldemokratiet skal vektlegges sterkere framover»*.

Millstein mfl. (2016) gjennomførte våren 2016 en studie til alle fylkesmannsembeter (nå statsforvaltere), og denne avdekket en svært ulik forståelse om hvordan innsigelsesmyndigheten etter SPR-BATP skulle utøves. En representant fra et fylkesmannsembete uttalte

«Vi finner føringene i SPR-BATP for svake som innsigelsesgrunnlag. For mange 'bør' og 'ta hensyn til', for lite 'skal' og 'må'».

Andre igjen oppga at SPR-BATP gir tilstrekkelig klare nasjonale signaler, og har fremmet flere innsigelser på dette grunnlag. Den ulike praktiseringen ble av embetene blant annet begrunnet med tvetydige signaler fra KMD (nå KDD). Som en representant fra et fylkesmannsembete sa:

«Frem til april 2016 har ikke KMD tatt til følge en eneste innsigelse begrunnet med kommunens sviktende areal- og transportplanlegging. Vi ser på avgjørelsene fra departementet som klare politiske signaler som vi tar hensyn til i vår saksbehandling.» (Millstein mfl. 2016).

⁹ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/retningslinjer-for-innsigelse-i-plansaker-etter-plan--og-bygningsloven/id751295/>.

¹⁰ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/rundskriv-h-214---supplering-av-rundskri/id751306/>.

SPR-BATP og KMDs avgjørelser i enkeltsaker oppleves her å stride mot hverandre, og å skape usikkerhet rundt hvordan statsforvalterne skal utøve innsigelsesmyndigheten sin på dette området.

Riksrevisjonens undersøkelse av behandling av innsigelser i plansaker (Riksrevisjonen 2019) viser at Statens vegvesen har tilsvarende erfaringer.

«Vegdirektoratet peker på at verken Samferdselsdepartementet eller Kommunal- og moderniseringsdepartementet gir støtte til innsigelser begrunnet i statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging.» (Riksrevisjonen 2019, s. 69)

Vegdirektoratet mente

«...at konsekvensen av at faglig godt begrunnede innsigelser fra Statens vegvesen gjentatte ganger ikke blir tatt til følge, kan bli en trøtthet i systemet, som gjør at Vegvesenet blir mindre tilbøyelig til å fremme innsigelser.»

Vegdirektoratet viser imidlertid til at Statens vegvesen har det samme regelverket for å fremme innsigelser som tidligere, og at Statens vegvesen derfor må opprettholde praksisen med å fremme innsigelser dersom nasjonale eller vesentlige regionale interesser innenfor deres ansvarsområde tilsier det. (Riksrevisjonen 2019)

I sin tilbakemelding på et utkast til Riksrevisjonens endelige rapport (2019), peker imidlertid Kommunal- og moderniseringsdepartementet på at departementet har tatt hensyn til retningslinjene i flere saker. Eksempler som blir vist til er kommuneplan for Sarpsborg der et nytt boligområde og næringsområde ikke ble godkjent og kommuneplan for Asker hvor flere nye boligområder ble tatt ut av planen.

En systematisering av innsigelsesavgjørelser fra KMD i Solberg-regjeringen (Strand 2015) viser at faglige begrunnelser vektet ned, mens argumentet om lokalt selvstyre gis mer vekt (i 75 % av avgjørelsene, mot 40 % i forrige regjering, Strand 2015). Dette gjelder også faglige begrunnelser basert på klimahensynene i SPR-BATP.

Nettopp sistnevnte ble trukket frem som en stor utfordring i evalueringen av plan- og bygningsloven (Hanssen og Aarsæther 2018 a, b, Hanssen 2018). Studien gjennomførte casestudier (intervjuer) i fem fylkesmannsembeter, i fylkeskommuner og i en rekke casekommuner. Flere nøkkelaktører på statlig, regionalt og lokalt nivå rapporterte her at en av de største utfordringene med å klimaomstille kommunenes arealpolitikk er at flere av KMDs vedtak, ikke støttet opp under innsigelser som er gitt med begrunnelse i SPR-BATP. Disse enkeltvedtakene i KMD sender signaler nedover i plansystemet om hvilke hensyn som skal prioriteres i kommunenes planlegging.

Avgjørelsene opplevs av flere aktører som en svekkelse av forutsigbarheten i arbeidet for å ivareta klimahensynet fordi «lokalt selvstyre» i mange tilfeller veiere tyngre enn innsigelsesmyndighetenes faglig baserte begrunnelse.

Informantene forteller også at en konsekvens av de motstridende styringssignalene er en klar endring hos enkelte kommuners vilje til å utfordre prinsippene i SPR-BATP. Et eksempel som blir fremholdt som å være i strid med prinsippene i SPR-BATP, er KMDs vedtak fra 2.6.2016 om å opprettholde Aust-Agder fylkeskommunes vedtak av 3. november 2015 om å etablere et outlet-senter i Sørlandsparken Øst. KMD tar i sitt vedtak ikke hensyn til frarådingen (2.10.2015) og klagen (25.11.2015) fra Fylkesmannen i Aust-Agder på grunnlag av SPR-BATP-hensyn. Fylkesmannen vurderer at lokaliseringen ikke vil bidra til å styrke eksisterende by- og tettstedsentre og miljøvennlige transportvalg. Fylkesmannen mener tiltaket vil forsterke de negative virkningene Sørlandsparken har for byene, dvs. med mindre handel og mindre besøk i byens og tettstedenes sentrumsområder. Sørlandsparken ligger ikke i tilknytning til kollektivknutepunkt og vil skape mer biltrafikk. Også Vest-Agder fylkeskommune, Kristiansand kommune, Grimstad kommune og Arendal kommune fraråder etableringen.

I Solbergregjeringens første periode ble som nevnt de nasjonale og regionale interessene på miljø (og klima) presisert (2016¹¹). Det understrekes at innsigelse skal vurderes ved avvik fra statlig planretningslinje for bolig-, areal- og transportplanlegging. I Evalueringen av plan- og bygningsloven (Hanssen og Aarsæther 2018b) rapporterer flere informanter fra de fem fylkesmannsembetene at rundskrivet med presiseringen av klima som innsigelsesgrunn, bidrar til å forsterke SPR-BATP snarere enn å snevre inn dens potensial for innsigelse. Representanter fra embetene rapporterte også at de i perioden 2016-2018 arbeidet mer systematisk enn tidligere, med veiledning til kommunene ut fra SPR-BATP. Årsaken som ble oppgitt var at flere regionale planer hadde tatt opp i seg prinsippene. Som en representant uttrykte:

«Vi jobbet mye med bolig-, areal-, transportplanleggingsretningslinjene, og bruker mye tid på kommunen for å veilede de om hvordan det skal (iverksette dem). ... fylkeskommunen er jo rå på å lage regionale areal- og transportplaner som vi også deltar aktivt i. Etter de retningslinjene kom, og etter at det har blitt mer fokus på klimatilpasning og

¹¹ «Nasjonale og vesentlige regionale interesser på miljøområdet – klargjøring av miljøforvaltningens innsigelsespraksis. (Klima- og miljødepartementet: T-2/16 - revidert februar 2021). <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nasjonale-og-vesentligeregionale-interesser-pa-miljoomradet--klargjoring-avmiljoforvaltningens-innsigelsespraksis/id2504971/>

klimahensyn, så har det jo gradvis blitt større forståelse for at spredt boligbygging og boligområder langt ut forbi sentrumsområder ikke er hensiktsmessig på lang sikt».

Men også i denne studien (Hanssen og Aarsæther 2018 a,b) ga de fem embetene uttrykk for at det var interne spenninger innad i embetene på grunn av tvetydige signaler fra departementet (KMD, nå KDD).

Signalene førte til at innsigelser som tidligere ville blitt fremmet av faglige grunner, basert på SPR-BATP, ble holdt tilbake. Informantene opplevde at ledelsen deres i for stor grad var opptatt av å redusere antall innsigelser. Som en representant fra et fylkesmannsembete sa:

«vi foreslår en del innsigelser som ikke blir innsigelser, og de vil jo aldri synes utad sånn sett».

Også i studien til Nyseth og Buanes (2017) og Riksrevisjonen (2019) rapporterte representanter fra innsigelsesmyndigheter at terskelen for å fremme innsigelser var blitt høyere.

Solbergregjeringen gjennomførte i tillegg til begrensingene i innsigelser, et forsøk hvor fylkesmannsembetene fikk ansvar for å samordne og «avskjære» andre statlige myndigheters innsigelser. Forsøket er omgjort til vanlig praksis i alle statsforvalterembeter. Holth og Winge (2018a) har spurt om denne ordningen juridisk er i henhold til lovens intensjon med innsigelser (§ 5-4). De spør om fylkesmannens mandat til å samordne og avskjære innsigelser strider mot lovgivers intensjon med bestemmelsen om innsigelser i pbl (2008), og om ordningen er problematisk rettslig sett. Holth og Winge (2018a,b:11) synes det i forarbeidene til plan- og bygningsloven ligger som en forutsetning at det er fagmyndighetene som skal ta stilling til om det er grunnlag for å fremme innsigelse etter plan- og bygningsloven § 5-4. De argumenterer derfor for at sterke føringer på fagmyndigheters bruk av innsigelse også kan svekke sakens utredning og opplysning, noe som representerer et demokratisk problem (Holth og Winge 2018b).

5 Studier i fire ulike områder

I dette kapittelet gjennomgår vi kort metode for utvalg av eksempelområder og kommuner, forberedelser og gjennomføring av intervjuer, samt omtale av de fire utvalgte eksempelområdene vi har studert spesielt med tilhørende regionale planer. Funn fra intervjuene fremgår hovedsakelig i kapittel 6, men også noen utsagn og funn er tatt med i kapittel 5, da spesielt knyttet til de regionale planene eller rammebetingelser for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging i de enkelte eksempelområdene.

5.1 Utvalg av eksempelområder og kommuner

I samråd med departementet har vi gjort et strategisk utvalg av fire eksempelområder (regioner eller fylker) i Norge som inngår i evalueringen:

- *Oslo og Akershus med kommunene Oslo, Bærum og Aurskog-Høland*
- *Innlandet med kommunene Hamar, Ringsaker og Ringebu*
- *Trøndelag med kommunene Trondheim, Melhus og Snåsa*
- *Nordland med kommunene Bodø, Fauske og Alstahaug*

Bakgrunnen for dette utvalget er ønsket om å ha med ulike typer regioner eller områder med god geografisk spredning, hvor det inngår kommuner av ulike størrelse og med forskjeller i statlig og regional virkemiddelbruk.

Ulike typer kommuner: I hver av de 4 eksempelområdene har vi valgt ut en stor kommune, en mellomstor kommune og en mindre kommune for å få variasjon i utvalget når det gjelder type kommune og grad av sentralitet. I utvalget inngår det samlet sett både store bykommuner, mellomstore bykommuner og kommuner med mindre byer, tettsteder og bygder / grender. Vi har også inkludert noen kommuner med betydelig innslag av hytter og fritidsboliger.

Regionale planer: I de utvalgte eksempelområdene er det forskjeller i hvilken grad det er utviklet regionale planer for areal- og transport, andre relevante temaplaner eller strategier. Se nærmere omtale av disse planene og strategiene i kapitlene 5.5-5.8.

Statlige tilskuddsordninger: Trondheimsområdet og kommuner i Oslo-Akershus har byvekstavtale og tilgang på statlige tilskudd for å fremme kollektivtransport, sykkel og gange. I fylkene Innlandet og Nordland er det ikke slike statlige tilskuddsordninger. Imidlertid er det etablert en ny statlig tilskuddsordning, forankret i Nasjonal transportplan, som skal

gjelde utvalgte mellomstore byområder. Bodø er ett av byområdene som er aktuelle for å motta tilskudd fra denne nye ordningen.

5.2 Utvalg av informanter

I hvert av de 4 eksempelområdene har vi valgt ut informanter fra statlig, fylkeskommunalt og kommunalt nivå. Vi har søkt etter informanter som har en sentral rolle i areal- og transportplanlegging i den enkelte organisasjon. Se kapittel 6.1 for mer informasjon om informantene:

- *Statsforvalteren: Vi har intervjuet 11 representanter for Statsforvalteren fordelt på de 4 eksempelområdene, dvs 2-3 informanter fra hvert eksempelområde.*
- *Statens vegvesen: Vi har intervjuet 7 representanter fra Statens vegvesen, dvs 1-2 informanter fra hvert eksempelområde.*
- *Fylkeskommunen: Vi har gjennomført intervjuer med 10 informanter fra fylkeskommunene, dvs 2-4 informanter fra hvert eksempelområde.*
- *Kommuner: Vi har gjennomført intervjuer med 17 informanter fra kommunene, dvs 1-3 personer fra hver av de 3 kommunene i hvert av de 4 eksempelområdene.*

Se også kapittel 7 for informasjon om samtaler og innspill fra en interdepartemental referansegruppe som har fulgt prosjektet, en ekspertgruppe med representanter fra andre deler av landet enn de 4 utvalgte eksempelområdene og øvrige informanter fra andre statlige aktører og fra privat sektor.

5.3 Utvikling av Intervjuguide, håndtering av personopplysninger og gjennomføring av intervjuer

Konsulentgruppa utarbeidet et forslag til intervjuguide som så ble sendt til ekspertgruppa og oppdragsgiver for vurdering. Innspill ble hensyntatt og endelig intervjuguide som ble benyttet kommer frem av vedlegg 4.

Informantene fikk tilsendt samtykkeerklæring og intervjuguide i forkant av intervjuene. De fleste har også på forhånd svart på spørsmålene 4 og 11 i intervjuguiden skriftlig. Dette bidro til å effektivisere selve gjennomføringen av intervjuene.

I samtykkeerklæringen fremgår det hvordan data og personopplysninger blir håndtert, informantene har returnert samtykkeerklæring skriftlig eller gitt muntlig godkjenning i forkant av intervjuene. De fleste informanter har også godtatt opptak av intervjuet i Teams. Dette har muliggjort automatisk transkribering av intervjuene. I tillegg har vi tatt notater av samtalene underveis i intervjuene.

I alt har vi gjennomført 24 intervjuer av 1-2 timers varighet med til sammen 45 informanter i de 4 eksempelområdene.

5.4 Kort sammenstilling av de fire eksempelområdene

Sentralitetsindeks med skala fra 1-6, er et mål for en kommunes sentralitet. Kode 1 er for de mest sentrale kommuner, mens kode 6 er for de minst sentrale kommuner i landet.

Tabell 10 viser at alle seks typene (1-6) er representert i vårt utvalg av kommuner. Samlet representerer utvalget en befolkning på i overkant av 1,1 mill.

Sentralitetsindeksen samvarierer til en viss grad med kommunenes befolkning. Oslo er både den mest sentrale kommunen, men også den kommunen med flest innbyggere i vårt utvalg, tilsvarende er Snåsa den minst sentrale kommunen og også den kommunen med færrest innbyggere.

Vi ser at også befolkningsutviklingen samvarierer med sentralitetsindeksen. Det er de minst sentrale kommunene som har lavest eller negativ befolkningsutvikling.

Tabell 10: Stedskarakteristika og arealutvikling for kommunene i de fire utvalgte eksempelområdene.

| Eksempel-område | Kommune | Stedskarakteristika | | | Arealutvikling | | | | | |
|-----------------|----------------|---------------------|------------|--|--------------------------------------|---------------------------------|--|--|--|--|
| | | Sentralitetsindeks | Befolkning | Befolkningsutvikling 2011-21 (prosent) | Bosatte per km ² tettsted | Nye boliger siste 4 år (antall) | Nye fritidsbygninger siste 4 år (antall) | Nedbygging av dyrket jord (årlig gjennomsnitt, da) | Boligens nærhet til sentrum (gj. avst. km) | Boligens nærhet til arbeidsplassklynger (gj. avst. km) |
| Nord-land | Bodø | 3 | 53 000 | 9,9 | 2 913 | 1 481 | 74 | 63 | 2,7 | 0,7 |
| | Fauske | 4 | 9 600 | 1,1 | Ikke tall | Ikke tall | Ikke tall | Ikke tall | Ikke tall | Ikke tall |
| | Alstahaug | 5 | 7 000 | 1,3 | 1 476 | 57 | 10 | 20 | 5 | 1,2 |
| Trønde-lag | Trondheim | 2 | 208 000 | 15,7 | 3 128 | 7 424 | 5 | 240 | 0,5 | 0 |
| | Melhus | 4 | 17 000 | 12,8 | 1 740 | 504 | 40 | 54 | 6,6 | 0,6 |
| | Snåsa | 6 | 2 000 | -5,4 | 792 | 44 | 12 | 11 | 29,9 | 2,9 |
| Inn-landet | Hamar | 2 | 31 500 | 9,9 | 2062 | 740 | 80 | 34 | 1,4 | 0,2 |
| | Ringsaker | 3 | 35 000 | 6,3 | 1 283 | 1 274 | 546 | 144 | 4,9 | 1,3 |
| | Ringebu | 5 | 4 400 | -3,2 | 739 | 49 | 337 | 13 | 5 | 1,1 |
| Oslo-Akershus | Oslo | 1 | 697 000 | 16,3 | 5 151 | 15 312 | 6 | 18 | 0,1 | 0 |
| | Bærum | 1 | 128 000 | 13,7 | 2 628 | 2 654 | 4 | 27 | 0,5 | 0 |
| | Aurskog-Høland | 3 | 18 000 | 14,9 | 1 299 | 727 | 89 | 63 | 5,7 | 1 |

Når det gjelder befolkningstetthet ser vi at de minst sentrale kommunene også er de kommunene som har lavest befolkningstetthet. Det finnes også

variasjoner i vårt utvalg, f.eks. er Bærum i sentralitetsindeks 1, men har lavere befolkningstetthet enn Bodø og Trondheim som har sentralitetsindeks 3 og 2.

Når det gjelder boligbygging, så ser vi at dette i stor grad samvarierer med kommunenes størrelse (antall innbyggere).

Ringsaker er den kommunen med flest nye fritidsbygninger siste 4 år (3. mest av alle kommuner i Norge), etterfulgt av Ringebu. Begge disse kommunene er i Innlandet.

Når det gjelder nedbygging av dyrka mark er det Trondheim som topper listen, etterfulgt av Ringsaker (disse kommunene er henholdsvis nummer 1 og 4 i Norge). Begge er kommuner der det har pågått og pågår omfattende veiutbygging/stor infrastrukturbygging (bl.a. ny E6).

Boligenes nærhet til sentrum (gjennomsnittsavstand) samvarierer sterkt med sentralitetsindeksen. Avstanden er kortest i Oslo (som også er kortest i Norge) og lengst i Snåsa. Når det gjelder boligens nærhet til arbeidsplasskonsentrasjoner er bildet det samme, men med litt mer variasjon. Melhus har kort avstand selv om sentralitetsindeksen er 4, og Ringsaker har noe lengre avstand enn andre kommuner med tilsvarende sentralitetsindeks.

Som nevnt innledningsvis har Trondheimsområdet (inkluderer bl.a. Trondheim og Melhus) og kommuner i Oslo-Akershus (inkluderer bl.a. Oslo og Bærum) byvekstavtale og tilgang på statlige tilskudd for å fremme kollektivtransport, sykkel og gange. I fylkene Innlandet og Nordland og i kommunene Aurskog-Høland i Akershus og Snåsa i Trøndelag er det ikke slike statlige tilskuddsordninger.

5.5 Regionale planer, innsigelser og intervjuer i Nordland

Regionale planer, strategier mm.

Regional planstrategi Nordland

Et bærekraftig Nordland – Planstrategi for samarbeid og grønn omstilling 2021–2024.

Hele strategien til Nordland tar utgangspunkt i FNs bærekraftsmål. Mål 4 er «Effektiv, trygg og miljøvennlig infrastruktur som dekker innbyggernes, reisendes og næringslivets behov», og her omtales planbehovene blant annet som:

- *Revidering av regional plan for transport.*
- *Regional plan for arealforvaltning.*
- *Regional plan for klima og miljø*

De to sistnevnte går igjen under flere av målene. SPR-BATP nevnes ikke.

Fylkesplan for Nordland 2013-2025

Planen er vedtatt som regional plan og inneholder både en regional planbestemmelse om etablering av kjøpesentre (kapittel 7 i planen) og arealpolitiske retningslinjer for fylket (kapittel 8 i planen). Våre



informanter fra Nordland henviser hyppig til planen når det gjelder hvordan SPR-BATP er å forstå for arealutviklingen i fylket og med føringer for arealpolitikk i kommunene.

Informantene i Nordland virker å være mer opptatt av hva som står i den regionale planen enn hva ordlyden i SPR-BATP er, selv om det ikke oppfattes å være motsetninger mellom de to.

Den regionale planbestemmelsen om etablering av kjøpesentre er tydelig på hvor det er greit å

etablere kjøpesentre eller utvide kjøpesentre. Bestemmelsen er knyttet til arealstørrelse 3000 m²: *«Etablering av kjøpesentre med større bruksareal enn 3.000 m² og utvidelse av kjøpesentre til mer enn 3.000 m² er bare tillatt i byer og tettsteder som har et handelsomland ut over egen kommune. Etableringer skal som hovedregel skje innenfor sentrum av byer og tettsteder. Unntaksvis kan etableringer også skje i områder som er avsatt til handelsområde i kommuneplan.»*

I etterfølgende retningslinjer fremgår det hvilke tettsteder som har et handelsomland ut over egen kommune. *«Byer- og tettsteder med et handelsomland ut over egen kommune i Nordland er: Bodø, Narvik, Mo i Rana, Brønnøysund, Sandnessjøen, Mosjøen, Fauske, Leknes, Sortland og Svolvær. Kjøpesentre i andre lokal-/bydelssentre skal være tilpasset stedets størrelse, funksjon og handelsomland.»*

Det definerte hovedmålet for arealforvaltningen i Nordland er: formulert slik: *«Mål: Arealforvaltningen i Nordland skal være bærekraftig og gi forutsigbare rammer for næringslivet og befolkningen. Forvaltningen skal skje på grunnlag av kunnskap og oppdaterte kommuneplaner.»*

De arealpolitiske retningslinjene i Nordland er i stor grad i samsvar med SPR-BATP. Eksempler på arealpolitiske retningslinjer som gjelder by- og tettstedsutvikling, et utvalg:

«a) Utbygging av boligområder og arbeidsplasser skal i hovedsak skje innenfor de etablerte by- og tettstedsstrukturene. I arealplanleggingen skal transformasjon og fortetting i by- og tettsteder og rundt kollektivknutepunkter vurderes som virkemidler for å unngå uønsket spredning av bebyggelse.

b) Fortetting skal skje med kvalitet. Gjennom arealplanleggingen skal det legges til rette for god funksjonsblanding som fremmer trafiksikkerhet, barns lekemuligheter og stedets karakter.

c) Byer og tettsteder skal utvikles slik at livskvalitet og helse fremmes gjennom god stedsforming, attraktive og tilgjengelige utearealer, og infrastruktur som fremmer miljøvennlig transport.

d) By- og stedsutvikling skal ivareta og bygge videre på viktige kulturhistoriske kvaliteter, stedets karakter og identitet.

...

g) I den kommunale planleggingen skal det stimuleres til redusert bilbruk gjennom tiltak. Kommunene skal blant annet vurdere rushtidsavgift, parkeringsrestriksjoner, veiprisering og bysykler.

...

m) For å imøtekomme dagens og framtidens boligbehov, skal det legges til rette for tilstrekkelig antall egnede boliger. Boligene, og områdene mellom bygd bolig og uteområdene, skal ha gode løsninger med tilgjengelighet for alle.

...

p) Grensen mot, og tilgangen til, marka og andre nærturområder utenfor sentrumskjernen, skal sikres gjennom kommuneplanen.

Regional plan for by- og regionsenterpolitikk 2017-2025

Bakgrunnen for planen er den demografiske utviklingen som har vært i Nordland over lang tid. Nordland i liten grad tatt del i den sterke befolkningsveksten som har vært i Norge, med unntak av siste tiår før planen ble vedtatt. Sentralisering av befolkning omkring de største byene i Norge har medført at Nordlands andel av landets befolkning er redusert. I tillegg har det skjedd en sentralisering innad i fylket. Det er også i byene sysselsettingen vokser. Byene er sentrum for handel og tjenester, og i økende grad et sted folk i Nordland ønsker å bo. Planens hovedhensikt er å legge et grunnlag for å styrke attraktiviteten til byene i Nordland.

Innholdet i planen grenser opp til tema i fylkesplanen og de vedtatte arealpolitiske retningslinjene, men innholdet i planen handler om et bredere spekter av virkemidler for å sikre attraktivitet enn areal- og transportplanlegging: Planen har følgende hovedkapitler:

- *En by- og regionsenterpolitikk for Nordland*
- *Vekstkraft*
- *Attraktivitet*
- *Regionforstørring*

Regional plan for klima- og miljø – grønn omstilling i Nordland

Regional plan for klima og miljø - grønn omstilling i Nordland er et strategisk verktøy for det regionale klima- og miljøarbeidet. Planen skal bidra til en helhetlig og felles tilnærming til klima- og miljøutfordringene og viser hvordan vi som samfunn kan komme langt på vei for å nå visjonen om et klimatilpasset lavutslippssamfunn innen 2050.

SPR-BATP er ikke spesifikt nevnt i planen, men planen er forankret i regional planstrategi 2016-2020 og følger opp flere av målene som fylkesrådet har foreslått i planstrategien for 2021-2024.

Det er flere oppfølgingsdokumenter og prosesser til klimaplanen som har areal- og transportdimensjoner. De viktigste er:

- *Handlingsprogram 2021/2022. Regional plan for klima og miljø - Grønn omstilling i Nordland*
- *Klimabudsjett Nordland fylkeskommune (egen virksomhet)*
- *Landskap i Nordland (kartlegging og statistikk koblet til Naturmangfoldsloven og den europeiske landskapskonvensjonen)*
- *Vannforvaltning (kartlegging mm.)*
- *Fornybar energi (under revisjon)*

I beskrivelsen av klimatiltakene omtales transport og byutvikling, delingsløsninger, teknologiutvikling og tilrettelegging (ladeinfrastruktur) både på land og sjø, mm.

Klima- og miljøplanen vil være førende for andre regionale planer, for eksempel regional transportplan som er under revisjon, og for fylkeskommunens øvrige virkemiddelbruk.

Andre regionale temaplaner i Nordland er også førende for denne planen, blant annet regional transportplan, arealpolitiske retningslinjer og regional plan for folkehelse (alle med egne handlingsprogram). Det er handlingsprogrammer for regional transportplan som utdyper tiltak og virkemidler knyttet til utslippsreduksjoner fra transport.

Innsigelsespraksis – Nordland

Statsforvalteren i Nordland varsler ikke innsigelser, men har ved flere anledninger spesielt til overordnede planer påpekt at utbyggingsområder for boligformål er eller kan komme i konflikt med SPR-BATP. De

fraråder eller fremmer skepsis til planer ut fra SPR-BATP ved oppstart av reguleringsplaner. De har ingen tall eller oversikt til hvilke konkrete planer dette gjelder. De fremmer ikke innsigelser til reguleringsplaner på bakgrunn av SPR-BATP.

| År | KPA | KDP |
|------|-----|-----|
| 2018 | 0 | 0 |
| 2019 | 1 | 1 |
| 2020 | 1 | 0 |
| 2021 | 0 | 1 |
| Sum | 2 | 2 |

Intervjuer

I Nordland er det gjennomført 6 intervjuer med Statsforvalter, Statens vegvesen, Nordland fylkeskommune, Bodø kommune, Fauske kommune og Alstadhaug kommune – i alt 9 informanter.

Resultater og analyser

Informantene fremhever tilstedeværelsen av egne arealpolitiske retningslinjer og planbestemmelse for kjøpesentre i Nordland som viktigere styringsredskap for arealpolitikken i fylket enn SPR-BATP. Samtidig er det klart at de regionalpolitiske retningslinjene i stor grad samsvarer med innholdet i SPR-BATP, dette er både vår og informantenes oppfatning.

Den regionale planbestemmelsen om kjøpesentre er tydeligere enn SPR-BATP på hvor kjøpesentre kan lokaliseres / utvides. Samtidig opplyser informantene fra Nordland om at dersom det gis dispensasjon fra bestemmelsen, så er det vanskelig for statlige etater å gripe inn. En informant sier: *«Det finnes eksempler på saker som gikk til departementet, men vi fikk lite medhold der. Det er ikke alltid begrunnelsen som gis er så tydelig. Hvilke vurderinger ble gjort? Hensynet til lokaldemokratiet blir til slutt gjerne avgjørende.»*

I Nordland er det mange små kommuner med lite utbyggingspress. De kommunene vi har intervjuet har en positiv utvikling i kommunesentret. Representanter fra statsforvalteren og Statens vegvesen sier at de praktiserer SPR-BATP strengere overfor byer og større tettstedskommuner enn i kommuner uten større byer eller tettsteder. Følgende innspill til planstrategi ble gitt til en kommune uten byer eller større tettsteder: *«Statsforvalteren har en viss forståelse for at kommunen ønsker å legge til rette for en landlig bosettingsstruktur, samtidig som vi mener at kommunen bør ha visse føringer for etableringer av nye boliger. Gang-/sykkelveiavstand til skole og andre grendetilbud kan for eksempel*

være kriterium for lokalisering av nye tomter. Dette bidrar til attraktive bomiljøer og nærhet til fritidsaktiviteter og andre kulturtilbud. For enkelte grupper kan slik tilrettelegging være avgjørende for å kunne delta i samfunnet. En tettere utbyggingsstruktur som bygger opp under utvalgte tettsteder vil styrke grunnlaget for flere tjenester og tilbud i nærmiljøet, variert boligbygging og muligheten for miljøvennlig transportformer.»

En annen informant mener at i de større kommunene i Nordland så har en kompetent administrasjon mer innflytelse på arealpolitikken enn i de små kommunene. I mindre kommuner så har politikerne større innflytelse over administrasjonen, som gjerne er mindre kompetent og som ikke kan si imot. *«De bare gjør som de får beskjed om, så må innsigelsesmyndighetene stoppe sakene».*

Selv om SPR-BATP og de regionale arealpolitiske retningslinjene og bestemmelsene i Nordland følges opp, så finnes det eksempler på at lokalisering av virksomheter ikke alltid er optimal. F.eks. er nå Statens hus bygget utenfor sentrum i Bodø, med dårligere kollektivdekning både for tog og buss enn tidligere. Statens vegvesen er også lokalisert i et bygg i et næringsområde med dårlig kollektivdekning og som ikke er i tråd med føringer for lokalisering i SPR-BATP.

En informant påpeker at det er behov for å revidere mange arealdeler i mindre kommuner i Nordland: *«Det er mange gamle arealdeler som bør revideres for å komme i tråd med SPR-BATP, det er for mange spredte boligområder og fritidsboligområder.»*

I Nordland er det ikke statlige tilskuddsordninger som kan videreutvikle tilbudet for gående, syklende og kollektivreisende, som i større byområder. En informant fra en mindre kommuner sier at de gjerne skulle hatt tilgang på flere samferdselsmidler: *«Vi har henvendelser på folk som ønsker å bygge her, men som ikke kan det fordi gang- og sykkelvei mangler. Da stanser prosjektene opp.»*

5.6 Regionale planer, innsigelser og intervjuer i Trøndelag

Regionale planer, strategier mm.

Regional planstrategi Trøndelag

I Trøndelagsplanen: Regional planstrategi for fylkestingsperioden 2020-2023 er SPR-BATP ikke nevnt, men planen tar utgangspunkt i Nasjonale forventninger til regional og lokal planlegging. Regjeringen har bestemt at FN's 17 bærekraftsmål skal være det politiske hovedsporet i arbeidet. Trøndelagsplanen 2019 – 2030 samsvarer med regjeringens forventninger.

Det understrekes i planstrategien at det er fylkeskommunen og kommunene som er ansvarlig for mye av den sosiale og fysiske infrastrukturen som påvirker innbyggernes levekår og utviklingsmuligheter. Derfor er de også nøkkelaktører for å kunne realisere en bærekraftig samfunnsutvikling og for en realisering av bærekraftsmålene i Norge.

I kraft rollen som regional utviklingsaktør vil fylkeskommunen bidra med samordning og mobilisering på tvers av forvaltningsnivåer og sektorer.

Regional plan for arealbruk 2022-2030

Regional plan for arealbruk er en helt ny plan som ble vedtatt av Fylkestinget i mars 2022. Den er et støttedokument for kommunene i deres planarbeid. Planen er et redskap for god samfunnsutvikling på tvers av kommunegrenser, og peker ut en retning for utviklingen av Trøndelag frem mot 2030.



Kommuner, fylkeskommune og staten skal legge regional plan for arealbruk (RPA) til grunn for behandling av arealplaner, byggesaker og andre arealrelaterte beslutninger. RPA oppfordrer til gode avveininger der det tas hensyn til både det økologiske, sosiale og økonomiske bærekraftperspektivet.

I planen nevnes eksplisitt Statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging (SPR-BATP, 2014) og Nasjonale forventninger (2019). Det

understrekes at disse fremhever samordning av areal- og transportplanlegging som et nødvendig virkemiddel for å oppnå en mer bærekraftig samfunnsutvikling. Samordnet areal- og transportutvikling er også vektlagt i fylkeskommunens samferdsels-strategier for mobilitet, trafiksikkerhet, veg, sjø og gods.

Kort oppsummert handler bærekraftig arealbruk i Trøndelag om at i fremtiden må arealene forvaltes mer effektivt og på en mer miljø- og

klimavennlig og attraktiv måte. Trøndelag skal kjennetegnes av en balansert utvikling med differensiert arealforvaltning som i all hovedsak bygger på dagens bosettingsmønster, men der samspillet mellom regionsentrene og lokalsentrene og bygdene rundt er en drivkraft for utviklingen av regionene i fylket.

Regionsentrene og lokalsentrene må utvikles slik at de blir mer tilgjengelige og attraktive for flere innbyggere. Bokkvalitet, gode levekår og nærnatur skal prioriteres. Kjernen i utviklingen av Trøndelag ligger i naturgitte forutsetninger som må brukes til å skape fremtidig vekst. Alt på en slik måte at man sparer matjord, vannmiljø, kulturmiljø og natur- og friluftslivsinteresser.

Undertittelen på planen er Bærekraftig og stedstilpasset. Planen inneholder ingen planbestemmelser, men retningslinjer for arealbruk. Retningslinjene overlater, etter vårt skjønn, et relativt stort handlingsrom til kommunene. Eksempel på retningslinjer:

«R1: Fremtidig vekst bør i all hovedsak styres til eksisterende sentre, samtidig som det skal legges til rette for vekst i hele Trøndelag.»

«R6: Ny boligbebyggelse skal i all hovedsak lokaliseres i eller nært eksisterende sentre, fortrinnsvis som tettere utbygging i gang- og sykkelavstand fra sentrum/ kollektivknutepunkt, samtidig som det legges til rette for vekst i alle deler av fylket.»

«R9: Kommuneplanens arealdel skal være styrende verktøy for handelslokalisering.»

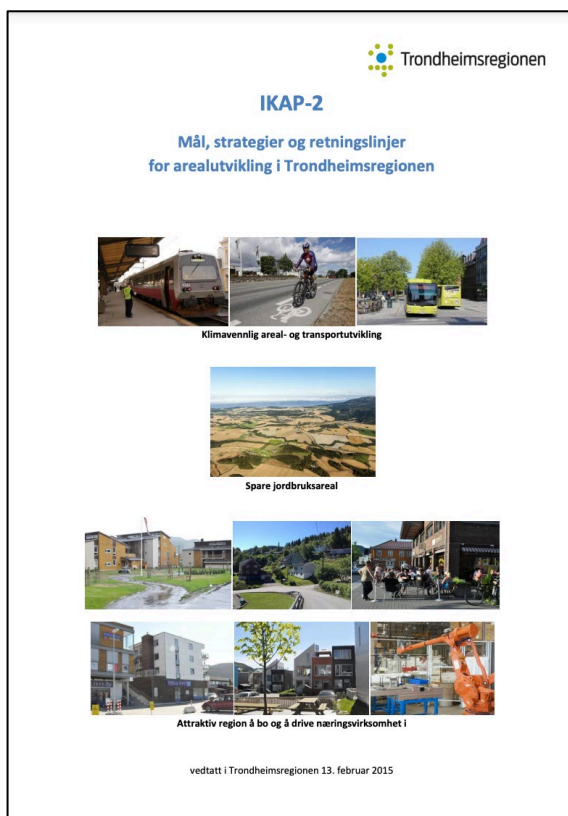
«R10: Lokalisering av regionale næringsareal bør være i tråd med ABC-prinsippet, uten at det fratras kommunene fleksibilitet i deres utvikling av næringsareal.»

Regional plan for arealbruk er ikke en areal- og transportplan, men den omtaler sammenhenger mellom arealbruk og transport og peker på andre dokumenter som gjelder for delområder av fylket; Byvekstavtalen for Tronheimsområdet og Areal- og transportstrategi for Innherredsbyen. Ellers gir planen, etter vår mening, kun generelle føringer for arealbruk og transport:

- *«Arealutviklingen i byvekstkommunene (jf. Byvekstavtalen) skal skje slik at den underbygger nullvekstmålet.*
- *Arealutviklingen i kommunene i Innherredsbyen bør skje slik at den underbygger mål i felles areal- og transportstrategi.*
- *Øvrige kommuner i Trøndelag bør også å planlegge slik at en størst mulig andel av fremtidig persontransport vil skje med gange, sykkel, kollektivløsninger eller annen lavutslippsløsning.»*

Interkommunal arealplan for Trondheimsregionen (IKAP2)

Det foreligger en interkommunal arealplan for Trondheimsregionen – IKAP2 (2015). Denne inneholder mål, strategier og retningslinjer for arealutvikling i Trondheimsregionen. I planen står det følgende om hensikten med planen: «Felles mål og strategier for samordnet areal- og transportutvikling i Trondheimsregionen er nødvendig for å oppnå målene om klimavennlig regionutvikling og å begrense nedbygging av landbruksareal. I tillegg gir det større gjennomslagskraft for å få statlig finansiering til store samferdselsprosjekter, samt belønningsmidler.»



IKAPs utgangspunkt er å gjøre regionen attraktiv gjennom å gi konkurransedyktige tilbud i forhold til næringsetableringer og framtidig bosetting. Formålet med interkommunal arealplan for Trondheimsregionen er å legge til rette for en bærekraftig og konkurransedyktig arealutvikling gjennom en samordnet avklaring av arealbruken. Det legges til grunn at dette gir bedre grunnlag for å avveie arealbruk mot ulike regionale og nasjonale mål.

Trondheimsregionen skal ha en klimavennlig areal- og transportutvikling. Flest mulig reiser i regionen skal skje med kollektiv, sykkel eller til fots og transportbehov i Trondheimsregionen skal begrenses og i Trondheim reduseres. Tyngden av arealutvikling i Trondheimsregionen skal skje innenfor influensområde for kollektiv og innenfor gang-/sykkellavstand fra sentrene, slik at mange innbyggere har lett tilgang til kollektivtilbud og tjenester.

Jordbruksarealet skal opprettholdes for å sikre dagens og framtidens matproduksjon. I Trondheimsregionen legges det opp til en arealutvikling som i størst mulig grad unngår nedbygging av jordbruksareal. Muligheter for å ta i bruk nytt landbruksareal skal benyttes.

Trondheimsregionen skal være en attraktiv region å bo i. Trondheimsregionen skal utvikle en felles boligpolitikk og sikre variert boligtilbud med god bokvalitet. I Trondheimsregionen skal innbyggerne ha lett tilgang til friluftsområder med en variert grad av tilrettelegging.

Senterstruktur. Trondheimsregionen skal være en attraktiv region å bo og drive næringsvirksomhet i. Regionale sentra og kommunesentrene skal styrkes. Bygde- og lokalsentra skal opprettholdes slik at eksisterende bosettingsmønster, lokalsamfunn og infrastruktur blir ivaretatt med god kvalitet.

SPR-BATP er ikke konkret nevnt i plandokumentet. Planen bygger likevel på prinsipper for samordnet areal- og transportplanlegging. Etter vår mening er føringene i planen basert på robuste prinsipper, men de er relativt generelle og det overlates et relativt stort handlings- og tolkningsrom til kommunene. Eksempler på retningslinjer i planen som gjelder samordnet arealbruk og transport:

«Arealutvikling som begrenser trafikkomfang i regionen og reduserer trafikkomfanget i Trondheim:

- *Kommunene skal prioritere utbygging i områder med gang-/ og sykkelavstand fra sentrene.*
- *Melhus, Trondheim, Malvik og Sjørdal skal styrke hovedknutepunktene langs jernbanetraseen.*
- *Næringsareal til arealkrevende næringsvirksomhet skal lokaliseres mest gunstig i forhold til godsstrømmer og øvrig trafikkskaping.*

Stimulere reiser med kollektivtransport:

- *Kommunene skal prioritere utbygging av boligområder, detaljhandel, offentlige tjenester og større arbeidsplasser i de best tilgjengelige områder med kollektiv.*
- *Arbeidsplass-/ og besøksintensive virksomheter skal etableres i senterområder og inntil tunge kollektivakser.*
- *Maksimalt 25/35 % av tomtearealet til parkering for henholdsvis kontor/forretning skal praktiseres (Trondheim har fastsatt 15/25 %).*
- *Største delen av boligbygging i regionen skal realiseres i gang-/sykkelavstand fra senterområdene og holdeplassene for kollektivtransport.»*

Eksempel på retningslinjer som gjelder boligutvikling:

«Dimensjonering boligbygging:

- *Kommunen skal prioritere de boligfeltene som best ivaretar IKAPs mål og strategier.*
- *Boligfelt som ikke prioriteres innenfor det anslåtte behovet, tilrås avvettet. Kommunen skal bruke de planmessige/juridiske virkemidler som den selv anser som mest hensiktsmessig for å porsjonere boligbyggingen, for eksempel rekkefølgebestemmelser.»*

Et positivt element i planen er at det er utviklet en metodikk for måloppnåelse. Trondheimsregionen har utviklet indikatorer for vurdering av kommuneplanene i forhold til bidrag til måloppnåelse i regionen.

Indikatorerne skal brukes som grunnlag for årlig rapportering om utvikling i Trondheimsregionen og bør legges til grunn i den samlede vurderingen i konsekvensutredningen ved rullering av kommuneplanens arealdeler i kommunene i Trondheimsregionen.

Areal- og transportstrategi for Innherredsbyen 2021-2040

Innherredsbyen, nord for Trondheims-regionen dekker kommunene Levanger, Verdal, Frosta, Inderøy, Steinkjer og Snåsa. Formålet med samarbeidet er å skape en felles areal- og transportstrategi for regionen.

Bærekraftig arealbruk og bedre koordinering av transporttilbudet skal gi økt attraktivitet og bidra til balansert utvikling i Trøndelag. Partnerskapet i Innherredsbyen har laget seg en enkel visjon for arbeidet:

Innherreds-byen skal utvikles til en konkurransedyktig, attraktiv og bærekraftig bo- og arbeidsmarkedsregion.



Det er henvist til SPR-BATP i strategidokumentet.

Felles areal- og transportstrategi for Innherredsbyen er ikke en plan etter plan- og bygningsloven.

Strategien vil ikke

opphøve noen gjeldende areal- og transportplaner. Evt. framtidige innsigelsler til arealplaner må hjemles i andre hjemmelsgrunnlag enn denne strategien. Innholdet i strategien er utarbeidet i konsensus mellom de deltakende aktører i Innherredsbyen. Det er en forventning til at alle aktører i samarbeidet legger strategien til grunn i arbeid med nye areal- og transportplaner. Strategiens tidshorisont er langsiktig (2040), men mange foreslåtte handlingspunkt kan prioriteres på kort- og mellomlang sikt.

Det er utviklet i alt 15 strategier for arealbruk og transport. I hvert strategikapittel fremgår det nærmere definerte mål, strategier, prinsipper og anbefalinger, samt forslag til handlingspunkter.

Det er utviklet fem arealstrategier: 1. Attraktive byer og lokalsamfunn, 2. Boligutvikling, 3. Næringsvekst og -lokalisering, 4. Handel og tjenestetilbud, 5. Grønnstruktur

I alt ti transportstrategier inngår: 1. Helhetlig, sømløst og bærekraftig transportsystem, 2. Knutepunkt, 3. Jernbane og togtilbud, 4. Hovedveinett, 5. Buss, ferge og øvrig mobilitetstilbud, 6. Sykkel, 7. Gange, 8. Parkering, 9. Godstransport og logistikk, 10. Bredbånd – digital infrastruktur.

Et eget handlingsprogram for perioden 2021-2024 med i alt 33 handlingspunkter skal bidra til oppfølging av strategiene i dokumentet. For å sikre at strategiarbeidet videreføres, er partene innstilt på å inngå en forpliktende 5-årig samarbeidsavtale om areal og transport, gjeldende fra 2022, med tydelig arbeids- og ansvarsdeling. Innherredsbyen er et av byområdene i Norge som i dag ikke har mulighet til å motta belønningssmidler eller inngå byvekstavtale. En av strategiene er derfor å arbeide aktivt for at Innherredsbyen skal inngå i statlig støtteordning for mellomstore byområder som vil gi økt gjennomføringskraft for å realisere byområdets ambisjoner på transportområdet.

Regional strategi for klimaomstilling i Trøndelag: «Sånn gjør vi det»

Trøndelag har en strategi for klimaomstilling, denne skal gi inspirasjon og være en ledesnor for hvordan klimaarbeid skal gjøres i Trøndelag. I handlingsplan for klimaomstilling vises det hvordan fylkeskommunen gjennom konkrete prosjekter vil arbeide med klimaomstilling i perioden 2021-2023.

SPR-BATP er ikke eksplisitt nevnt i strategi og handlingsplanen for klimaomstilling, men de faglige prinsippene fra planretningslinjen gjenfinnes i mål og tiltak, og det vises til Plan- og bygningsloven (pbl) som et av de viktigste langsiktige virkemidlene i norsk klimapolitikk.

Den regionale klimastrategien pålegger kommunene å ta klimahensyn, både utslippsreduksjon og klimatilpasning, i sin planlegging. Det understrekes at kommunene er planmyndighet og skal tilrettelegge for en arealbruk som reduserer utslipp gjennom å redusere transportbehov, hindre nedbygging av skog, myr og dyrka mark. Det pekes på at arealene kan binde CO₂, dersom de forvaltes på en bærekraftig måte. Risiko og sårbarhetsanalyser knyttet til effekter av global oppvarming som havnivåstigning, økt ras, skred og flomfare skal også inngå i kommunenes planlegging.

Trøndelag bli klimanøytral innen 2030 ved å skape nye arbeidsplasser, opprettholde bosetting og øke verdiskapingen. Klimagassutslippene skal reduseres gjennom bruk av ny teknologi og adferdsendringer, ved å fange klimagasser gjennom offensiv satsing på jord-, skog- og havbruk, samt skape verdier etter sirkulærøkonomiske prinsipper.

Innsigelsespraksis – Trøndelag

Oversikt over innsigelser med bakgrunn i SPR-BATP fordelt på plantype og år (perioden 2018-2021):

| År | KPA | RP | KDP/OR | Sum |
|------------|----------|-----------|----------|-----------|
| 2018 | 2 | 6 | 2 | 10 |
| 2019 | 2 | 12 | | 14 |
| 2020 | | 19 | | 19 |
| 2021 | | 18 | | 18 |
| Sum | 4 | 55 | 2 | 61 |

Oversikt over innsigelser med bakgrunn i SPR-BATP fordelt på resultat og år:

| År | Enighet i mekling hvor både kommunen og Fylkesmannen gav litt | Innsigelse ikke løst ennå | Løst i mekling – kommunen imøtekom innsigelse | Kommunens vedtak ble stadfestet av KMD | Fylkesmannens innsigelse stadfestet av KMD | Statsforvalteren frafaller innsigelse etter nærmere vurdering | Sum |
|------------|---|---------------------------|---|--|--|---|-----------|
| 2018 | 1 | | 7 | 1 | 1 | | 10 |
| 2019 | | | 12 | | | 2 | 14 |
| 2020 | | 3 | 15 | | | 1 | 19 |
| 2021 | | 7 | 10 | | | 1 | 18 |
| Sum | 1 | 10 | 44 | 1 | 1 | 4 | 61 |

Intervjuer

I Trøndelag er det gjennomført 6 intervjuer med Statsforvalter, Statens vegvesen, Trøndelag fylkeskommune, Trondheim kommune, Melhus kommune og Snåsa kommune – i alt 10 informanter.

Resultater og analyser

I Trøndelag har Trondheimsområdet egen byvekstavgift, men Innherredsbyen lengre nord har ikke tilgang på tilsvarende statlige tilskudd for å utvikle tettsteder og transporttilbud. Mange informanter peker på at byvekstavgiften er viktig for å stimulere til en klimavennlig arealbruk i Trondheimsområdet og at tilsvarende fravær av incentiv-

ordning i Innherredsbyen gjør det mer krevende å stille strenge krav til arealbruksutvikling her.

I Trøndelag er det ikke regionale planer spesifikt for tema samordnet arealbruk og transport. Det foreligger imidlertid en interkommunal plan for arealbruk i Trondheimsregionen (IKAP2) med retningslinjer for arealbruk. Føringerne i planen er relativt milde og overlater et betydelig handlings- og tolkningsrom til kommunene i deres arbeid med å følge opp innholdet i kommuneplanene.

Det er utarbeidet en areal- og transportstrategi for Innherredsbyen som tar opp mange av de samme tema som SPR-BATP, men denne planen hjemler ikke innsigelser og er et konsensusdokument for involverte kommuner. Dokumentet er utarbeidet i samarbeid med Statsforvalteren i Trøndelag, Jernbanedirektorat, Statens vegvesen, Trøndelag fylkeskommune, Bane NOR og kollektivselskapet AtB. Strategien er et godt grunnlag for utviklingsarbeid, men finansiering av tiltak omtales av informanter som krevende.

Den helt nye regionale planen for arealbruk (2022), som gjelder hele fylket er omtalt som et «støttedokument» for kommunenes arbeid med eget planarbeid. I forordet til planen står det at det er «ønskelig» at planen legges til grunn for alle som arbeider med arealplaner, byggesaker og andre arealrelaterte saker i fylket. Dette er relativt svake forventninger og styringssignaler fra en fylkeskommune. Enkelte informanter mener at planen ikke er i tråd med SPR-BATP og at fylkespolitikkerne gjennom behandlingen av planen endret den for at den skulle bli mer distriktsvennlig.

Kommuneinformantene i Trøndelag peker i større grad på egne planer når de henviser til SPR-BATP enn de regionale planene og strategiene.

En spesiell problemstilling som har fremkommet i Trondheim er et relativt høyt konfliktnivå mellom Trondheim kommune på den ene siden og Statens vegvesen og Trøndelag fylkeskommune på den andre siden i spørsmål som gjelder prioritering av gående og syklende i forhold til kollektivtrafikk. Kommunen ønsker å prioritere gående og syklende høyt i sentrumsområder, også i gater som har kollektivtrafikk. Dette kan innebære konflikt i forhold til bussenes framkommelighet gjennom sentrum. SPR-BATP bidrar i liten grad til avklaring her; der fremgår det at alle transportformer skal prioriteres. Konflikten har medført utsettelse av prosjekter i sentrum fordi partene ikke har blitt enige om planløsning.

5.7 Regionale planer, innsigelsesstatistikk og intervjuer i Innlandet

Regionale planer, strategier mm.

Innlandsstrategien – regional planstrategi for Innlandet 2020-24

Informanter omtaler prosessen som ledet fram til Innlandsstrategien som god. En informant uttaler: *«Innholdet, de 4 i-er; innbyggere, infrastruktur, involvering og innovasjon utgår fra en god målstruktur, men innholdet er i for stor grad en opplisting av gode mål og visjoner. Strategien er nok preget av fylkessammenslåingen og at det er en del spenning mellom ulike deler av det nye fylket. Det er runde mål som alle kan akseptere. Innlandet har store utfordringer med demografi og næringsutvikling. Hadde det vært politisk vilje og mot, så burde den ha pekt tydeligere på noen hovedutfordringer.»*

Strategiene er tett knyttet opp til FNs bærekraftsmål. Det skal utvikles 3 nye regionale planer i perioden: 1. Regional plan for det inkluderende Innlandet, 2. Regional plan for samfunnssikkerhet og 3. Regional plan for klima, energi og miljø.

Den nye regionale planen for klima, energi og miljø vil erstatte to tidligere tilsvarende planer for Hedmark og Oppland. I tillegg ønsker fylkeskommunen å få inn noen elementer fra tidligere Regional plan for attraktive byer og tettsteder i Oppland i denne. Sistnevnte plan ble opphevet av Innlandet fylkesting. Flere informanter gir uttrykk for at det er synd. Planen inneholdt bl.a. en regional planbestemmelse om varehandel som regulerte hvor store evt. nye handelsvirksomheter kunne være i ulike definerte sentra i Oppland.

Regional plan (fylkesdelplan) for samordnet miljø-, areal- og transportutvikling (SMAT) i 6 by og tettsteder og 2 næringsområder i Hamarregionen 2009-2030.

Planen gjelder fortsatt, men begynner å bli gammel. I Areal- og transportstrategi for Mjøsbyen (se avsnitt under) er det foreslått at planen for Hamarområdet bør fornyes, enten som en strategi eller interkommunal plan.

SMAT-planen bygger på prinsippene i RPR for ATP og skal legge til rette for vekst i Hamarregionen: *«Utgangspunktet for SMAT-planarbeidet var å finne fram til rimelige avveininger mellom by- og tettstedsutvikling og vern av noe av landets beste åkerjord. Ved revisjonen skal dette hensynet videreføres, samtidig som utvikling av by- og tettstedsbebyggelsen i regionen skal skje på en mest mulig bærekraftig måte. Dette har resultert i utforming av to prinsipper som bør ligge til grunn for arbeidet med fylkesdelplanen. For det første at lokalisering av*

aktiviteter skal skje slik at det gir opphav til minst mulig transport, og for det andre at lokalisering av ny aktivitet foretas på lokaliteter som støtter opp om eksisterende tettsteder heller enn som etablering av nye tettstedsdannelser.»

Planen inneholder kart og føringer for utvikling av nye bolig- og næringsområder i tettstedene: Moelv, Brumunddal, Rudshøgda, Hamar, Løten, Stange, Sørli og Tangen.

Felles areal- og transportstrategi for Mjøsbyen

Mjøsbyen er et samarbeid og en felles utviklingsarena for areal- og transportplanlegging i området rundt Mjøsa. I strategifasen har i alt 10 kommuner utgjort Mjøsbyen: Øyer, Lillehammer, Ringsaker, Hamar, Løten, Elverum, Stange, Gjøvik, Vestre Toten og Østre Toten. I tillegg til



FELLES AREAL- OG TRANSPORTSTRATEGI FOR MJØSBYEN

Vedtatt av Fylkestinget i Innlandet april 2020



kommunene har Fylkesmannen i Innlandet, Statens vegvesen, Jernbanedirektoratet og de to tidligere fylkeskommunene Hedmark og Oppland deltatt i arbeidet.

Formålet med en felles areal- og transportstrategi er å bidra til utvikling av en mer konkurransedyktig og bærekraftig region med attraktive og levende byer og tettsteder og «grønne reiser». Mjøsbyen kan på sikt utvikles til å bli et mer funksjonelt bo- og arbeidsmarked. Ny

infrastruktur, både på veg og jernbane er under bygging og reduserer reiseavstander og reisetider. Den flerkjernet regionen kan imidlertid knyttes enda bedre sammen og få bedre forbindelser til andre deler av landet. I strategien er det definert åtte prioriterte byer og tettsteder av regional betydning.

Areal- og transportstrategien for Mjøsbyen er ikke juridisk bindende, men skal legges til grunn for framtidig arbeid med samordnet areal-, bolig- og transportplanlegging i regionen. Strategien er vedtatt i alle kommuner med evt. merknader i løpet av 2019 og i Innlandet fylkesting i 2020. Strategien opphever ingen gjeldende planer etter plan- og

bygningsloven, men gir føringer for framtidige revisjoner av disse. Strategien har et langsiktig perspektiv (2050), mens handlingsprogrammet følger opp strategiene på kort sikt (2019-23) og mellomlang sikt (2024-2033). Strategien inneholder i alt 20 handlingspunkter.

Regional plan for klima, energi og miljø

Innlandsstrategien (2020-2024) fastsetter at det skal utarbeides en ny regional plan for klima, energi og miljø for Innlandet. Den skal vedtas i juni 2023.

I planprogrammet vises det spesifikt til SPR-BATP og hvilke hensyn som skal ivaretas. FNs bærekraftsmål skal legges til grunn for arbeidet. Det står videre at det for inneværende planperiode vil Statlige planretningslinjer for samordnet bolig- areal- og transportplanlegging bli lagt til grunn for by- og tettsteds-/areal- og transportutviklingen i Innlandet.

Den regionale planen skal være langsiktig, helhetlig og overordnet, og gi tydelige prioriteringer for arbeidet med klima, energi og miljø.

Lokale, regionale og statlige aktører skal samarbeide og koordinere innsatsen i planen, og det skal utarbeides et handlingsprogram hvor prosjekter og tiltak prioriteres.

Det er ingen tvil om at SPR-BATP får betydning for utformingen av den regionale planen for klima, energi og miljø.

Innsigelsespraksis Innlandet

Oversikt over innsigelser til KDP og KPA fra Statsforvalteren, eventuelt sammen med SVV, og med begrunnelse i SPR-BATP:

| År | Avgjort KMD | Løst i mekling | Løst ved høring eller dialog | Klager på dispensasjonssaker | Sum |
|------------|-------------|----------------|------------------------------|------------------------------|-----------|
| 2018 | 1 | 1 | - | - | 2 |
| 2019 | 3 | 1 | 3 | 1 | 8 |
| 2020 | 0 | 1 | 5 | 0 | 6 |
| 2021 | 1 | 0 | 2 | 1 | 4 |
| Sum | 5 | 3 | 10 | 2 | 20 |

Intervjuer

I Innlandet er det gjennomført 6 intervjuer med Statsforvalter, Statens vegvesen, Innlandet fylkeskommune, Hamar kommune, Ringsaker kommune og Ringebu kommune – i alt 13 informanter.

Resultater og analyser

I Innlandet er det ikke utviklet regionale planer for areal og transport i nyere tid. Imidlertid gjelder SMAT-planen for Hamarregionen fra 2009 fortsatt og det er utviklet en Felles areal- og transportstrategi for Mjøsbyen (2020). Sistnevnte hjemler ikke innsigelser, men inneholder føringer for utvikling av arealbruk og transportsystem som kommunene og øvrige partnere i felleskap er enige om. Prinsippene bygger på SPR-BATP.

Flere informanter gir uttrykk for at det er krevende å forvalte SPR-BATP i Innlandet pga fraværet av regionale planer. Enkelte nevner også at det synes som at regionale myndigheter i større grad enn tidligere har sluttet å fremme innsigelser hjemlet i SPR-BATP. Fylkeskommunen fremmer sjelden innsigelse. Statsforvalteren sier at tilbakemeldinger de har fått fra kommunene i Innlandet er at Statsforvalteren er mer forutsigbar enn avgjørelsene i departementet: *«Kommunene utfordrer Statsforvalteren, fordi de vet at departementet i mange tilfeller vil omgjøre statsforvalterens innsigelse. Vi har fått lite medhold de siste årene og det undergraver innsigelsesinstituttet. Det blir stort sprik mellom SPR-BATPs formuleringer om hensyn som skal /bør vektlegges og gjeldende praksis. Innholdet i SPR-BATP er ikke endret, men praksis tyder på at politikken er endret.»*

Flere informanter gir uttrykk for at det er krevende å forvalte SPR-BATP i Innlandet pga fraværet av regionale planer. Enkelte nevner også at det synes som at statlige etater i større grad enn tidligere har sluttet å fremme innsigelser hjemlet i SPR-BATP. Dette er ikke bekreftet av informantene fra Statsforvalteren.

Byer og tettsteder i Innlandet har ikke mulighet til å få statlige belønningsmidler eller byvekstavtaler med statlige tilskudd til infrastruktur for gående, syklende og kollektivtransport. Mange informanter mener det opplagt ville ha vært enklere å få utviklet en mer bærekraftig arealpolitikk i kommunene dersom staten hadde en belønningsordning / tilskuddsordning for transporttilbudet.

Flere informanter stiller spørsmål ved om staten går foran med et godt eksempel når det gjelder lokalisering av egne virksomheter. Statens hus på Lillehammer ble ikke lokalisert ved kollektivknutepunktet, men en drøy km nord for skystasjonen i sentrum. Flere stiller også spørsmål ved

om det nye sykehuset i Innlandet vil bli lokalisert slik at det styrker eksisterende byer og tettsteder.

I Innlandet er det etablert flere såkalte ATP-prosjekter; f.eks. i Lillehammer, Gjøvik, Raufoss og Kongsvinger. I disse prosjektene er det utviklet strategier for arealbruk og transportsystemer og tiltak finansieres gjennom spleiselag i ordinære budsjett fra hver enkelt partner; Statens vegvesen, fylkeskommunen og kommunen. Våre informanter gir uttrykk for at disse prosjektene har bidratt til at arealbruk og transport ses i sammenheng og at arealstrategiene trolig har blitt bedre som følge av at fylkeskommune og transportetater har fulgt opp prosessene med midler til å prioritere kollektivtransport, sykkel og gange.

5.8 Regionale planer, innsigelsesstatistikk og intervjuer i Oslo og Akershus (Oslo og Viken)

Regionale planer, strategier mm.

Regional planstrategi Viken

Regional planstrategi for Viken strekker seg mot 2030. Fem langsiktige utviklingsmål er definert for Viken, disse er tett knyttet opp til FNs bærekraftsmål:

- 6 Natur, klima og planetens tålegrense: I 2030 er hensynet til naturen og planetens tålegrense grunnleggende for all samfunnsutvikling i Viken.
- 7 God livskvalitet og like muligheter: I 2030 lever alle mennesker i Viken verdige og meningsfulle liv. Vi har trygge arbeidsplasser og tilgang til relevant utdanning. Fylket kjennetegnes av gode, varierte boområder med levende møteplasser.
- 8 Grønn og rettferdig verdiskaping: I 2030 er Viken en nyskapende, internasjonalt konkurransedyktig og mangfoldig næringsregion som leder an i det grønne skiftet. Vi har attraktive private og offentlige arbeidsplasser, velfungerende markeder, ledende forsknings- og kompetansmiljøer og høy sysselsetting.
- 9 Omstilling og tillit: I 2030 er Viken et sterkt og trygt samfunn, som kan møte både kjente og uforutsette utfordringer og endringer.
- 10 Sammen skaper vi Viken: I 2030 har vi sterk kultur for samarbeid og kunnskapsdeling i Viken. Vi har sterke og forpliktende partnerskap hvor offentlige aktører, næringsliv, frivillighet, forskning og enkeltmennesker deltar. Samarbeidet foregår på tvers av geografi og forvaltningsnivåer.

For å nå de fem utviklingsmålene skal innsatsen rettes mot seks innsatsområder som til sammen dekker de viktigste aspektene for en bærekraftig utvikling: 1. Livskvalitet, velferd og like muligheter, 2.

Bærekraftig og rettferdig økonomisk system, 3. Bærekraftig arealbruk, matproduksjon og ernæring, 4. Redusert klimagassutslipp og energiomlegging, 5. Helhetlig by- og stedsutvikling, 6. Miljø, økosystem og biologisk mangfold.

I regional planstrategi er det definert fire virkemiddelkategorier som vil hjelpe med å identifisere, kartlegge og systematisere samfunnets tilgjengelige virkemidler: 1. Styring, regulatoriske og juridiske virkemidler, 2. Økonomiske og finansielle virkemidler, 3. Mobiliserende og informative virkemidler, 4. Forskning, innovasjon og utvikling.

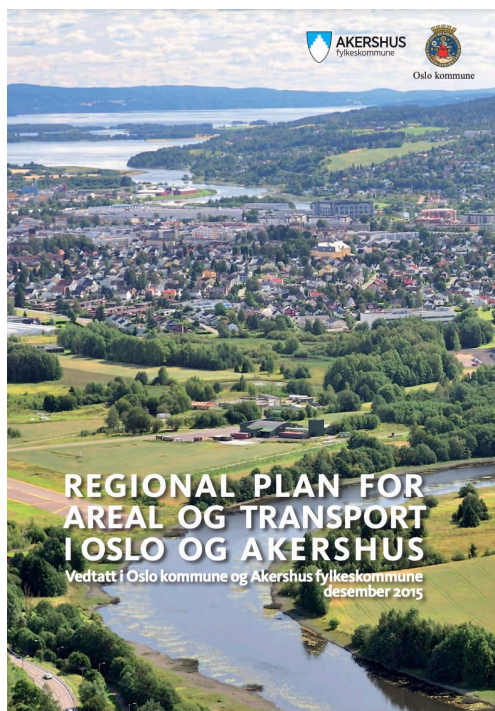
Proessen med å utarbeide regional planstrategi peker på tre nye regionale planer som er delvis tematisk overlappende: 1. Regional plan for økt livskvalitet, deltakelse og likeverd, 2. Regional plan for kompetanse og verdiskaping og 3. Regional plan for areal og mobilitet

Regional plan for areal og mobilitet skal sørge for at alle innbyggere i Viken skal kunne nå viktige samfunnsfunksjoner på en trygg og klimavennlig måte. Planetens tålegrenser må være et premiss og samfunnet skal videreutvikles på en måte som er sosialt- og økonomisk bærekraftig.

Ettersom det nå er besluttet å splitte opp Viken i 3 fylker igjen fra 2024 vil ikke disse planene bli ferdigstilt i planperioden. Imidlertid blir det utarbeidet et plangrunnlag for de tre planene som de nye fylkene kan utvikle videre.

Regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus

Oslo og Akershus er i kraftig utvikling. Regional plan for areal og



transport i Oslo og Akershus er en felles strategisk plattform for Oslo kommune, Akershus fylkeskommune, kommunene i Akershus, staten og andre aktører for hvordan areal og transport kan samordnes bedre i regionen. Planen er resultat av en bred politisk og faglig prosess. Planen ble vedtatt i Oslo kommune og Akershus fylkeskommune desember 2015

Det var Stortinget som i 2008 (Ot.prp.nr. 10, 2008-2009) påla Oslo kommune og Akershus fylkeskommune å utarbeide en

felles regional plan for areal og transport. Vedtaket den gang påpekte at en retningsendring i hovedstadsregionen var nødvendig, ikke bare for regionen, men også for å oppnå nasjonale mål om klima, transport, dyrka mark og naturmangfold. Staten er således også forpliktet til å følge opp, sammen med Oslo kommune, Akershus fylkeskommune og de 22 kommunene i Akershus. Felles mål:

- 1 Osloreregionen skal være en konkurransedyktig og bærekraftig region i Europa,
- 2 Utbyggingsmønsteret skal være arealeffektivt basert på prinsipper om flerkjernet utvikling og bevaring av overordnet grønnstruktur,
- 3 Transportsystemet skal på en rasjonell måte knytte den flerkjernet regionen sammen, til resten av landet og til utlandet. Transportsystemet skal være effektivt, miljøvennlig, med tilgjengelighet for alle og med lavest mulig behov for biltransport.

Oslo kommune og Akershus fylkeskommune har i tillegg felles mål om å halvere klimautslippene innen 2030. Både Stortingets klimaforlik og Oslopakke 3 har som mål at persontransportveksten i området skal tas med kollektivtransport, gang og sykkel. Det vil bidra til å opprettholde tilgjengelighet og mobilitet også for dem som har behov for å bruke bil.

Hovedgrepet i planen: Den regionale planen for Oslo og Akershus er en videreutvikling av dagens senterstruktur. Det er definert en regional areal- og transportstruktur som skal prioriteres av stat, fylke og kommuner og ligge til grunn for videre samarbeid.

Mer konsentrasjon og mindre spredt vekst i Akershus: En viktig forskjell fra dagens utvikling er en sterkere konsentrasjon av bolig- og arbeidsplassveksten til noen prioriterte vekstområder (80-90 %), og en tilsvarende klar begrensning på spredt vekst utenfor disse områdene (vedlikeholdsvekst på 10-20 %). Prioriterte vekstområder er Oslo by, de regionale byene i Akershus, bybåndet som strekker seg fra Oslo by til Asker, Ski og Lillestrøm/Kjeller, og prioriterte lokale byer og tettsteder i Akershus. For å få til en kursendring i tråd med regional plan er det nødvendig å vurdere uregulerte utbyggingsarealer i dagens kommuneplaner på nytt.

Planen vil vi karakterisere som en av de tydeligste regionale planene i Norge med konkrete tallfestede ambisjoner for å styre utvikling til prioriterte vekstområder i tråd med prinsippene i SPR-BATP. Når det gjelder varehandel, service og senterstruktur så henviser planen til et annet planarbeid: *«Regional plan for handel, service og senterstruktur i Akershus må bygge opp om de prioriterte vekstområdene ved at lokalisering av varehandel bidrar til ønsket utviklingsretning og ønsket sentrumsutvikling. For områder utenfor prioriterte vekstområder bør omfanget av handelstilbudet tilpasses lokale forhold, og ikke baseres på*

et regionalt eller delregionalt kundegrunnlag. Oslo har en egen plan for handel, service og senterstruktur».

Planen inneholder 5 overordnede strategier:

- 1 Videreutvikle Oslo by som landets hovedstad,
- 2 Styrke regionale byer og arbeidsplass-konsentrasjoner i Akershus,
- 3 Utvikle bybåndet med bedre sammen-henger i bystrukturen og høy utnyttning av kollektivtransport,
- 4 Prioritere utvikling av noen lokale byer og tettsteder i Akershus,
- 5 Opprettholde gode og stabile bomiljø utenfor de prioriterte vekstområdene.

Det er utviklet 6 arealstrategier:

- 1 Konsentrere hoveddelen av veksten i boliger og arbeidsplasser til prioriterte vekstområder,
- 2 Utvikle prioriterte vekstområder med bykvalitet,
- 3 Innenfor prioriterte vekstområder bør vekst gå foran vern,
- 4 Utenfor prioriterte vekstområder bør vern gå foran vekst,
- 5 Lokalisering av alle typer arbeidsplasser, handel og tjenester bør skje etter prinsippet om rett virksomhet på rett sted,
- 6 Utvikle terminalområder og regionale næringsområder for gods og logistikk utenfor byene.

Det er utviklet 5 transportstrategier:

- 1 Utvikle et helhetlig transport-system for hele Oslo og Akershus som bygger opp om regional struktur,
- 2 Utvikle transportløsninger i prioriterte vekstområder som bidrar til gange og sykling, enkle kollektivreiser og bykvalitet,
- 3 Utnytte eksisterende og planlagt transportinfrastruktur,
- 4 Møte veksten med kapasitetssterk kollektivtransport,
- 5 Utvikle et godstransportsystem som gir mer gods på sjø og jernbane og avlaster tettbygde områder for unødvendig tungtransport.

I alt inneholder planen 19 retningslinjer som gir føringer for utvikling av arealbruk og transportsystemer. Planen inneholder også et handlingsprogram med 10 handlingspunkter.

Eksempler på retningslinjer:

R1: Innretning av planarbeid og prioriteringer: Regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus skal legges til grunn for statens, fylkenes og kommunenes planlegging og prioritering i regionen, samt vurdering av innsendte planforslag.

R2: Vekst i kommunen: Med utgangspunkt i forventet regional vekst og strategiene i regional plan for areal og transport, forventes det at kommunen utarbeider et dimensjoneringsgrunnlag for vekst i kommunen frem mot 2030. Kapasitet i det regionale kollektivtransporttilbudet bør tillegges vekt når fremtidig vekst fastsettes.

R3: Bolig- og arbeidsplassvekst i prioriterte vekstområder: Det forventes at kommunen utarbeider et dimensjoneringsgrunnlag for bolig- og arbeidsplassvekst i prioriterte vekstområder. Det legges til rette for at minimum 80 % av bolig- og arbeidsplassveksten i kommunen skjer innenfor prioriterte vekstområder. I kommuner med regionale byer legges det til rette for at minimum 90 % av bolig- og arbeidsplassveksten i kommunen skjer innenfor prioriterte vekstområder. Funksjonsblanding av arealbruk vektlegges.

Oslo kommune og Viken fylkeskommune har i årene etter planen ble vedtatt fulgt opp arbeidsoppgavene definert i handlingsprogrammet og gjort en rekke utredninger; bl.a. av parkeringspolitikk og knutepunktutvikling. Det er også etablert et indikatorsett for oppfølging av i hvilken grad planen følges opp i kommunene. Dette fremstår, etter vår mening, som et av de mest omfattende oppfølgingsarbeider av en regional plan vi er kjent med i Norge (Indikatorer for areal og transport i Oslo og Akershus. Måloppnåelse 2018 – Oppfølging av Regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus)

Regional plan for handel, service og senterstruktur

Planen ble vedtatt av Akershus fylkeskommune i 2018.

Formålet med den regionale planen er å styrke handels- og



servicetilbudet i sentrum av byer og tettsteder, for derigjennom å styrke by- og tettstedssentrene og legge til rette for miljøvennlige transportvalg. Styrkingen av by og tettstedssentrene gjøres for å unngå en utvikling med byspredning. Miljøvennlige transportvalg skal motvirke økt bilavhengighet og dårligere tilgjengelighet for dem som ikke disponerer bil.

Planen bygger på / følger opp regional plan for areal- og transport og med samme senterstruktur. Denne

senterstrukturen angir følgende senterhierarki: 1. Regionale byer, 2. Prioriterte byer og tettsteder, 3. Andre lokale byer og tettsteder, 4. Sentre på lavere nivå i senterhierarkiet (lokalsentre, nærsentre) ivaretas i kommuneplaner.

Planen inneholder en regional planbestemmelse: «5.1 Regional planbestemmelse om lokalisering av handelsvirksomheter i sentrumsområder: Nyetablering eller utvidelse av eksisterende handelsvirksomhet er bare tillatt i sentrumsområder av byer og tettsteder, slik disse er lokalisert, dimensjonert og avgrenset i gjeldende kommuneplans arealdel eller kommunedelplan, og med de unntak som framgår av retningslinjene for nærbutikk og nærservice, og for plassskrevende varegrupper. Utenfor senterstrukturen som er definert i de regionale planretningslinjene kan det legges til rette for detaljhandel som dekker et lokalt behov. Retningslinjene i den regionale planen skal legges til grunn ved revisjon av kommuneplaner og kommunedelplaner.»

Planen inneholder i tillegg 8 regionale planretningslinjer med føringer for planlegging. Planen har også et handlingsprogram med 4 tiltaksområder. 4 resultatindikatorer skal benyttes til å måle om spesifiserte delmål i planen nås.

Planbestemmelse gir ikke like strenge føringer som tilsvarende planbestemmelser, f.eks. i Nordland der både størrelse på utvidelser og senterområder er mer presist definert på et regionalt nivå. I den regionale planen for Akershus overlates, etter vårt skjønn, et relativt stort handlingsrom til kommunene. Informanter fra intervjuene karakteriserer planen som relativt «tam», og at en del av innholdet i planen ble endret av fylkespolitikkerne i vedtaksfasen.

Regional plan for klima og energiplanlegging – Klima Viken

Klimaplaner for Akershus, Buskerud, Østfold foreligger, men ikke en plan for hele Viken. Det foreligger en regional planstrategi, men heller ikke der nevnes SPR-BATP spesifikt. Imidlertid framkommer det tydelig at prinsippene fra planretningslinjen ligger til grunn.

Det understrekes i strategien at arealplanlegging på alle nivåer har stor betydning for miljø og økosystemer, at det er nødvendig at arealplanlegging bygger på god faktakunnskap og at man tar hensyn til denne kunnskapen i forslag til tiltak og løsninger. Tiltak og løsninger ligger både i handlingsprogram til klimaplanene og i temarapporter knyttet til de ulike sektorene. Vi har ikke studert disse nærmere i dette prosjektet.

Innsigelsespraksis – Oslo og Viken

Innsigelser med bakgrunn i SPR-BATP. Statsforvalteren tar forbehold om at det kan være flere innsigelser der dette har spilt en rolle.

| År | KPA | RP | KDP/OR | Sum |
|------------|-----------|-----------|----------|-----------|
| 2019 | 4 | 5 | 1 | 10 |
| 2020 | 2 | 5 | 0 | 7 |
| 2021 | 9 | 3 | 0 | 12 |
| 2022 | 1 | 0 | 0 | 1 |
| Sum | 16 | 13 | 1 | 30 |

Intervjuer

I Oslo og Akershus er det gjennomført 6 intervjuer med Statsforvalter, Statens vegvesen, Viken fylkeskommune, Oslo kommune, Bærum kommune og Aurskog-Høland kommune – i alt 13 informanter.

Resultater og analyser

Den regionale planen for areal og transport i Oslo og Akershus er en tydelig regional plan med klare føringer og forventninger til oppfølging av alle aktører i areal- og transportpolitikken. Informanter oppgir at planen brukes mer aktivt enn SPR-BATP i planforvaltningen, fordi den er tydeligere og mer regionalt tilpasset enn SPR-BATP. En informant mener at i Viken, utenfor byområder med egne regionale planer, så er regionale planer mer diffuse, da brukes SPR-BATP oftere. Den regionale planen for handel, service og senterstruktur har et mindre tydelig regionalt grep og med et større handlingsrom overlatt til kommunene. Informanter karakteriserer denne planen som relativt «tannløs».

I Viken praktiseres regionalt planforum aktivt som samordningsarena, og alle aktørene sitter rundt bordet samtidig, mens i Oslo er det ikke et tilsvarende planforum. En informant sier: «Der er det Plan- og bygningsetaten som sitter i førersetet, samhandlingen kunne kanskje vært bedre om vi kunne møtes på en mer nøytral hjemmebane».

Oslo og deler av Akershus har tilgang på belønningsmidler og byvekstavgift. Dette, sammen med Oslopakke 3, jernbaneinvesteringer og strekningsvise bompengeprojekt i Akershus har bidratt til omfattende finansieringskraft for å utvikle et mobilitetstilbud som fremmer kollektivtransport, sykkel og gange, inkludert et styrket togtilbud og et mer kapasitetssterkt og framkommelig hovedvegssystem. Tilknyttet byvekstavgiften er det også en felles forpliktelse for lokalt, regionalt og nasjonalt forvaltningsnivå om å gjennomføre arealpolitikk som samsvarer

med nullvekstmålet og avtalens ambisjoner. I det omfattende arbeidet med å utvikle indikatorer for måloppnåelse gjennom byvekstavtalene inngår også arealindikatorer.

Flere informanter fra kommunene mener at både statsforvalteren og Viken fylkeskommune i stor grad følger opp SPR-BATP og regional plan for arealbruk og transport i Oslo og Akershus. F.eks. har Bærum kommune måttet ta ut Avtjerna som byggeområde i kommuneplanens arealdel, selv om dette lå inne i tidligere planer. Oslo kommune kan ikke forvente å få bygge ut Gjersrud-Stensrud før en kollektivløsning er avklart.

Enkelte informanter stiller spørsmål ved om den regionale planen for areal og transport i Oslo og Akershus praktiseres for strengt overfor mindre kommuner i Akershus. F.eks. har både politikere og administrasjon i Aurskog-Høland liten forståelse for motstand mot etablering av kontorbygg i et næringsområde i kommunen, fordi det ikke er satt tak på antall parkeringsplasser – samtidig har kommunen stor utpendling av arbeidstakere. Å etablere flere kontorarbeidsplasser i kommunen burde være akseptabelt mener vår informant, selv om disse lokaliseres utenfor det som er definert som prioriterte vekstområder og selv om det er tilrettelagt for parkeringsplasser.

«Vi har stort underskudd på kompetansearbeidsplasser i vår kommune. Ingen i vår kommune vil nok ha noen som helst forståelse for hindringer for etablering av nye kontorarbeidsplasser på næringsområdene som ligger langs kollektivaksen i vår kommune, heller ikke hindringer for å legge til rette for god parkeringsdekning».

6 Funn fra intervjuer

I dette kapitlet gjennomgår vi hovedfunn fra intervjuundersøkelsen i de 4 eksempelområdene. Hensikten er å gjengi funn og utsagn mest mulig ufiltrert.

I kapittel 8 og 9 derimot fremgår det hva som er konsulentgruppens samlede anbefalinger, da basert på både litteraturstudier, innsigelsesstatistikk, intervjuer i de fire eksempelområdene, innspill fra referansegruppe, ekspertgruppe og samtaler med andre statlige aktører og privat sektor.

6.1 Hvilken stilling / arbeidsfelt har informantene?

Statsforvalteren

Statsforvalteren er organisert ganske ulikt i de fire eksempelområdene vi har studert. Dette henger gjerne sammen med organisasjonsendringer som har skjedd på ulike tidspunkt og særlig ved sammenslåing av fylker (f.eks. i Trøndelag, Innlandet, Oslo og Viken).

Informantene fra statsforvalterne er rådgivere, seniorrådgivere og fagdirektører fra ulike fagseksjoner; avdeling for klima og miljø, landbruk og næringsutvikling, kommunal- og justisavdeling, beredskapsavdeling eller avdeling for kommunal- og regional samordning.

I utvalget vårt har vi ikke med representanter fra «folkehelse»-avdelinger, men informantene fra «samordnings-avdelinger» hos Statsforvalteren har god oversikt over innspill til plansaker fra «folkehelse»-avdelingene og uttalelser som gjelder «barn og unges interesser». Disse saksfelt er derfor også dekket av informantene.

Alt i alt opplever vi at informantene fra statsforvalterne har svært god oversikt over saksfeltet, de statlige planretningslinjene, hvilke regionale planer som er relevante i de utvalgte områdene vi har studert, innsigelsespraksis og hvilke andre føringer og insentivordninger som gjelder innen samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging.

Statens vegvesen

Statens vegvesen har nylig vært gjennom en omfattende omorganisering der mange medarbeidere har gått over til fylkeskommunene og der gjenværende medarbeidere arbeider i divisjoner, og ikke i regioner som tidligere.

Informantene fra Statens vegvesen er senioringeniører, saksbehandlere, og ledere som arbeider med plan- og vegforvaltning i divisjon Transport og samfunn eller med utvikling av egne planer i divisjon Utbygging.

Informantene har hatt god oversikt over saksfeltet, de statlige planretningslinjene, hvilke regionale planer som er relevante i de utvalgte områdene og de har mye erfaring fra samhandling med kommuner og fylkeskommuner i plansaker.

Fylkeskommunen

Både Trøndelag, Innlandet og Viken har vært gjennom fylkessammenslåing de senere år. Viken går mot oppsplitting til tre fylker igjen, mens de to øvrige fylker fortsetter som i dag. Dette innebærer at informantene har erfaring fra nåværende organisering og mange fra ett av fylkene i tidligere fylkesinndeling.

Informantene fra fylkeskommunene er saksbehandlere, fagkoordinatorer, seksjonssjefer eller -ledere innen regional planlegging; f.eks. avdeling plan, klima, næring, kulturminner og naturressurser o.l. eller avdelinger for samferdsel og mobilitet, trafikk og miljø. Dette er avdelinger som utvikler egne planer. En del av informantene arbeider også innen kommunal planlegging med veiledning og innspill til kommunale planprosesser, ledelse av regionalt planforum eller med forvaltning og myndighet etter vegloven.

Informantene har hatt god oversikt over saksfeltet, de statlige planretningslinjene, og særlig god kunnskap om hvilke regionale planer som er relevante i de utvalgte områdene. Saksbehandlerne i fylkeskommunene har også mye erfaring fra samhandling med kommuner i plansaker.

Kommunene

I alle de fire eksempelområdene inngår det en stor bykommune / fylkeshovedstad, en mellomstor omegnskommune og en kommune med en klar distriktsprofil i den aktuelle region eller fylke. Enkelte kommuner har nylig vært gjennom kommunesammenslåing.

Informantene fra kommunene er typisk planleggere eller ledere i enhet for byutvikling, plan og samfunnsutvikling som utvikler egne planer (f.eks. kommuneplanens arealdel / samfunnsdel, områdeplaner) eller som behandler private reguleringsplanforslag. Informantene arbeider gjerne med overordnede planspørsmål og gjerne både med arealbruk og transport, bypakker eller byvekstavtaler der det er aktuelt.

Informantene har hatt god oversikt over saksfeltet, de statlige planretningslinjene, og god kunnskap om egne planer i kommunen, samt

kunnskap om hvilke regionale planer som er relevante i de utvalgte områdene.

6.2 I hvilken grad brukes de statlige planretningslinjene?

Hovedfunn

De statlige planretningslinjene brukes i stor grad av informantene, men det er noen tydelige forskjeller mellom de 4 eksempelområdene. I områder med regionale planer og føringer for arealbruk og transport, synes de statlige planretningslinjene å bli brukt i mindre grad enn i områder uten tydelige regionale planer og føringer. De statlige planretningslinjene ble nok brukt i stor grad under utarbeidelsen av de regionale planene, men senere er det gjerne de regionale planene som først og fremst brukes i planforvaltningen. De statlige planretningslinjene kan der benyttes som tilleggskilde, f.eks. i innsigelsaker. En informant i Oslo og Akershus sier det slik: *«Vi bruker først og fremst Regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus for den er mer konkret, men med samme tematikk».*

I områder uten tydelige regionale planer fremstår det som at de statlige planretningslinjene er viktige i planforvaltningen; både i arbeidet med å veilede, gi innspill til og utvikle areal- og transportplaner.

Mange informanter har svært god kjennskap til de statlige planretningslinjene og at de finnes, men ikke alle har like god oversikt over hva planretningslinjene faktisk sier om ulike tema. Mange av informantene har imidlertid lest gjennom planretningslinjene i forkant av intervjuet og har derfor oppdatert sin oversikt over innholdet.

Flere informanter forholder seg ikke til planretningslinjene i det daglige arbeid. Likevel mener informantene at de har oversikt over hva intensjonen i retningslinjene er. Retningslinjene oppfattes av mange å være faglig kunnskap - en «grunnplanke» som etter hvert har innarbeidet seg i «ryggmargen» til planleggerne ettersom ulike varianter av retningslinjer har eksistert siden 1993. Eksempler på informantutsagn: *«Den brukes mer eller mindre i alle plansaker», «Den mest brukte av alle statlige planretningslinjer», «Vi bruker statlige planretningslinjer for hva det er verdt».*

Statsforvalteren

Statsforvalteren bruker de statlige planretningslinjene i stor grad i veiledning, medvirkning og påvirkning av planer etter plan- og bygningsloven, i klimaplanlegging, i behandling av dispensasjonssaker og innsigelsessaker. Planretningslinjene benyttes i stor grad ved oppstart av planarbeid og ved høring av planer. Eksempel på tekst som statsforvalteren i Oslo og Viken har benyttet i innspill til plansaker fremgår av tekstboksen under.

Statsforvalterens innspill

Samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging

I statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging, nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging og regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus skisseres et sett med planprinsipper som fremmer bruken av klimavennlige transportformer. I hovedsak må kommunens utbyggingsmønster styres mot utvikling av kompakte tettsteder, slik at arealforbruk og transportbehov reduseres og grunnlaget for kollektivtransport, sykkel og gange styrkes.

Statens vegvesen

Statens vegvesen bruker de statlige planretningslinjene i planforvaltning og i innspill til andre planer. Statens vegvesen henviser til de statlige planretningslinjene i en standardtekst når etaten gir uttalelser (se eksempel i tekstboks under). Dette er en tekst som ligger innarbeidet i kvalitetssystemet i Statens vegvesen.

En informant sier at de statlige planretningslinjene er mest aktuelt å bruke i dialog med større kommuner. Statens vegvesen har også andre kilder enn de statlige planretningslinjene de kan bruke i saker som omhandler trafikk og trafiksikkerhet; f.eks. vegnormaler og vegloven. De statlige planretningslinjene brukes ofte i innsigelsessaker.

Eksempel på standarduttalelse fra Statens vegvesen i plansaker

Statens vegvesens rolle i planleggingen

Statens vegvesen har ansvar for at føringer i Nasjonal transportplan (NTP), Statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging, vegnormalene og andre nasjonale og regionale arealpolitiske føringer blir ivarettatt i planleggingen. Statens vegvesens samfunnsoppdrag er «å utvikle og tilrettelegge for et effektivt, tilgjengelig, sikkert, og miljøvennlig transportsystem».

Vi uttaler oss som forvalter av riksveg på vegne av staten, og som statlig fagmyndighet med sektoransvar innenfor vegtransport. Statens vegvesen sitt sektoransvar for vegnettet betyr at Statens vegvesen har et overordnet ansvar for at trafikksikkerhet, klima og miljøhensyn og helhetlig bypolitikk ivaretas i alle planforslag som berører samferdsel. Dette gir oss rett til å stille krav til både statlige, fylkeskommunale og kommunale veger, gater og løsninger for gående og syklende.

Fylkeskommunen

De fleste fylkeskommunene bruker de statlige planretningslinjene i stor grad, men der det er utarbeidet regionale planer for areal og transport tas det gjerne først utgangspunkt i de regionale planretningslinjene, deretter statlige planretningslinjer. Det er som regel samsvar mellom disse, så fylkeskommunene henviser gjerne til begge føringer i veiledning til kommuner. De statlige planretningslinjene brukes i spørsmål om naturressurser, klima, energi og miljø, mobilitet, inkludering og samfunnssikkerhet og beredskap. De brukes også i vegforvaltningen, i dispensasjonssaker og innsigelsessaker.

Noen informanter fra fylkeskommunene uttrykker at de ikke er ferdigdiskutert på hvordan de skal praktisere de statlige planretningslinjene i distriktskommuner. Det kan noen ganger være krevende avveininger, noe følgende sitat fra en informant gir uttrykk for: «Skal vi legge til rette for spredt boligbygging i distriktet eller skal vi være bekymret for kostnader til skoleskyss?»

Informanter fra en av fylkeskommunene uttrykker at de ikke er så bevisste på de statlige planretningslinjene. Dette henger sammen med at man der i stedet jobber ut fra det regionale planverket hvor statlige planretningslinjer oppleves å være innarbeidet.

Kommunene

I områder med regionale planer for arealbruk og transport forholder kommunene seg først og fremst til disse, heller enn til statlige planretningslinjer i utarbeidelse av kommuneplanens arealdel. I områder uten regionale planer benyttes i større grad de statlige planretningslinjene

eller nasjonale forventninger til kommunal og regional planlegging. Enkelte informanter trekker frem at sistnevnte er mer konkret enn de statlige planretningslinjene.

Ved behandling av private reguleringsplaner benyttes i større grad egne overordnede planer som grunnlag for innspill i plansaker. I saksbehandling kan imidlertid de statlige planretningslinjene benyttes som supplement til egne overordnede planer og regionale planer. Planretningslinjene kan benyttes innenfor mange ulike tema i plansaker; men kanskje særlig ofte i saker som handler om knutepunktfortetting og sentrumsutvikling og i saker der utbyggingsområder ikke er i tråd med retningslinjene.

I større bykommuner med muligheter for å få statlige tilskuddsmidler henvises det i slike saker mer aktivt til de statlige planretningslinjene i målsettinger for byområdet - for at byområdet skal gjøre seg kvalifisert til statlige tilskudd.

Mange kommuner har eksempler på at det har vært en innsigelsessak mot arealplaner i kommunen, enten til kommuneplanens arealdel eller til private reguleringsforslag som kommunen har ønsket å godkjenne. Da har statlige planleggingsretningslinjer ofte blitt benyttet som en del av hjemmelsgrunnlaget for innsigelse. Dette kan dreie seg om lokalisering av større boligfelt et stykke unna kommunesenteret – uten gang- og sykkelforbindelse eller med et mangelfullt kollektivtilbud. Det er også eksempler på innsigelsessaker om dreier seg om jordvern, hensyn til andre grøntområder, lokalisering av handelsvirksomhet eller annen kontor- og næringsvirksomhet. Det henvises også til statlige planretningslinjer i behandling av dispensasjonssaker.

Flere kommuner har både tettstedsutfordringer med vekst og distriktsutfordringer med fraflytting. De statlige planretningslinjene oppleves av mange informanter i kommunene å være mest relevante for områder med vekst og utbyggingspress. SPR-BATP gjelder i hele landet. En informant mener at noen formuleringer i SPR-BATP bidrar til å svekke retningslinjenes legitimitet overfor mindre distriktskommuner. F.eks. trekkes retningslinje 4.4. frem: *«I transportkorridorer hvor det er grunnlag for det, skal areal og kapasitet til bane og annen kollektivtrafikk vektlegges.»* Denne formuleringen kommuniserer at dette er retningslinjer først og fremst egnet for større bykommuner, mener vedkommende. Dersom retningslinjene skal tas på alvor også i mindre kommuner kunne det være en idé å vurdere å todele innholdet der en del gjelder større byområder og en annen del gjelder resten av landet, mener han.

6.3 I hvilken grad er de statlige planretningslinjene tydelige?

Intensjonen er tydelig

Gitt at planretningslinjene gjelder for planlegging i hele landet, så mener et flertall av informantene at intensjonen til planretningslinjene er ganske tydelige. Det er ikke vanskelig å forstå hva staten ønsker skal vektlegges i planleggingen. Disse informantene mener også at det derfor ikke er et problem at retningslinjene inneholder en god del *bør* og *kan* – «*de skal jo gjelde i hele landet*», da må det være rom for regional og lokal tilpasning.

Mye kan imidlertid bli tydeligere

En god del informanter synes at en del av føringer er tvetydige, og gjennom intervjuene identifisert vi en rekke utfordringer.

Det kan være vanskelig å praktisere de statlige planretningslinjene nettopp fordi det er mange *bør*- og *kan*-formuleringer. Hjemler slike formuleringer innsigelse, spør enkelte informanter?

En del informanter synes at endringene ved siste revisjon av retningslinjene i 2014 gjorde dem mer utydelige, særlig mht planlegging av utbyggingsmønster i områder med lite utbyggingspress. Setningen; «*I områder med lite utbyggingspress, og hvor lokale myndigheter vurderer det som nødvendig for å øke attraktiviteten for bosetting, kan det planlegges for et mer differensiert bosettingsmønster*», finner flere problematisk. Denne setningen slår beina under andre føringer i retningslinjene som også burde følges opp i områder med lite utbyggingspress. Er det strategier om spredt utbygging som gjort kommunen lite attraktiv spør enkelte. Mange fagfolk tror ikke at et mer differensiert (les: spredt) bosettingsmønster vil gjøre slike kommuner eller områder mer attraktive. Flere mener at det er nettopp i slike kommuner at tettsteder ofte mangler gode møteplasser og et variert handels-, service- og tjenestetilbud. Slike kvaliteter blir neppe styrket gjennom mer «spredt» boligbygging, mener disse. Spredt boligbygging bidrar dessuten til at barn, unge og eldre uten førerkort får lav mobilitet og tilrettelegging for kollektivtransport, sykkel og gange vanskeligjøres. Et spredt utbyggingsmønster er kostbart å bygge ut og drifte, og bidrar ikke til samfunnsøkonomisk effektiv ressursutnyttelse, mener flere.

Mange informanter finner at selv om intensjonen i retningslinjene er tydelige, så kan avveiningen mellom ulike hensyn være vanskelig å foreta. F.eks. avveiningen mellom kompakt stedsutvikling og kvalitativt gode uteområder: «*I områder med stort utbyggingspress, bør det legges til rette for arealutnyttelse utover det som er typisk. Samtidig bør hensynet til gode uteområder, lysforhold og miljøkvalitet tillegges vekt, i tråd med statlige normer og retningslinjer.*» Hva skal her vektlegges;

utnyttelsesgrad eller kvalitativt gode uteområder? spør en informant. En annen informant i en kommune sier det slik: «*Det ble tett, kanskje for tett og ikke med gode uteområder, men det ble jo i tråd med statlige planretningslinjer*» Er det slik retningslinjene skal forstås?

Også en formulering i retningslinjenes avsnitt 4.3 om jordvern får kritikk: «*Det er nødvendig å ta vare på god matjord, men jordvernet må balanseres mot storsamfunnets behov*». Hvordan skal denne formuleringen praktiseres? Mange mener at de statlige planretningslinjene er utdaterte når det gjelder hensyn til dyrka mark. De bør oppdateres i tråd med nyere og strengere statlige føringer.

Også når det gjelder ulike transportformer, kan det være vanskelig å foreta prioriteringer mellom dem, særlig sentralt i byområder; «*kollektivtrafikken skal prioriteres i planleggingen*», «*planleggingen skal bidra til å styrke sykkel og gange som transportform*», «*Det bør legges til rette for innfartsparkering langs hovedlinjene for kollektivtrafikken*», «*god framkommelighet for næringstransport må vektlegges i planleggingen*». Hvilken transportform skal man prioritere i en sentrumsgate i en by – kollektivtransporten, gange og sykkel eller næringstransport? Kanskje alle transportformer må prioriteres, men ikke i samme gate?

Flere mener også at når det gjelder lokalisering av ulike handelskonsepter, så er det ikke så enkelt å finne gode svar på hvordan man kan regulere lokalisering av slike virksomheter i de statlige planretningslinjene.

Som flere informanter påpeker, så kan en del av utfordringene over løses gjennom utvikling av regionale planer; der retningslinjer og planbestemmelser kan være mer stedspesifikke, kartfestet og konkrete.

6.4 I hvilken grad fremmer de statlige planretningslinjene ulike interesser / fagområder?

Kompakte byer og tettsteder

Et flertall av informantene opplever at de statlige planretningslinjene i stor grad gir føringer for å utvikle kompakte byer og tettsteder. I flere bykommuner mener man imidlertid at slike strategier også lenge har ligget som en føring i de kommunale planene. Mange informanter mener at dette tema er hovedbudskapet i de statlige planretningslinjene; og som samtidig da bidrar til å legge til rette for kollektivtransport, sykkel og gange, samfunnsøkonomisk effektiv ressursutnyttelse, vern av dyrka mark og grønne områder, samt byer og tettsteder med attraktivt byliv.

En informant mener at SPR-BATP og regionale planer har bidratt til at vi har utviklet oss fra «villa-fortetting» til «knutepunkts-fortetting – det er bra».

En annen informant påpeker imidlertid at en setning i retningslinjene gjerne kunne vært strøket; «*I områder med stort utbyggingspress, bør det legges til rette for arealutnyttelse utover det som er typisk*». Dette klarer markedet utmerket godt å ivareta selv, mener informanten, og retningslinjen kan i stedet bidra til at utnyttelsesgraden går ut over gode uteområder, lysforhold og miljøkvaliteter.

God steds- og byutvikling

Planretningslinjene bidrar i noen grad til god steds- og byutvikling. Kompakte byer og tettsteder er i utgangspunktet bra, men noen ganger kan utnyttelsesgraden bli for høy. Det er særlig informanter fra større byområder som påpeker dette. Dessuten er det en rekke andre forhold som også må ivaretas for å sikre god steds- og byutvikling enn de føringer som fremgår av de statlige planretningslinjene, f.eks. riktig funksjonsblanding, opplevelser i første etasje i bygninger, materialbruk og arkitektur osv. God kvalitet ivaretas ikke like sterkt i SPR-BATP som kompakt tettstedsutvikling, mener flere.

Boligbygging

Mange mener at planretningslinjene i noen eller i stor grad bidrar til boligbygging i områder med høyt utbyggingspress, nettopp fordi at man her kan bygge med høy grad av utnyttelse.

I områder med lavt utbyggingspress bidrar ikke planretningslinjene til å fremme eller sikre boligbygging i særlig grad. Mange mener at det er helt andre forhold enn statlige planretningslinjer som må til for å få fart på boligbygging i slike områder.

Hensyn til estetiske kvaliteter

Hensyn til estetiske kvaliteter er viktig for god steds- og byutvikling, men de fleste mener at de statlige planretningslinjene i liten grad bidrar til dette. Mange mener at det er i utvikling av prosjektene og gjennom føringer i detaljplaner og arkitektur i byggeprosjekter at slike hensyn må ivaretas. Det er greit nok at planretningslinjene sier at estetiske kvaliteter skal hensyntas i planleggingen, men ingen informanter har nevnt eksempler der de statlige planretningslinjene har vært viktige for utviklingen av slike kvaliteter.

Befolkningens helse- og livskvalitet

Mange mener at planretningslinjene i noen grad bidrar til befolkningens helse- og livskvalitet. Dette sikres indirekte gjennom kompakte byer og tettsteder, mener flere – og at planretningslinjene gir føringer for utvikling av kollektivtrafikken, sykkel og gange.

Kulturminner og kulturmiljøer

Kulturhistoriske verdier skal ivaretas i planleggingen. Imidlertid mener mange informanter at det heller er føringer og veiledere fra Riksantikvaren som er betydelig viktigere virkemidler for å ivareta disse interessene enn de statlige planretningslinjene.

Samfunnsøkonomisk effektiv ressursutnyttelse

Mange mener at planretningslinjene fremmer samfunnsøkonomisk effektiv ressursutnyttelse gjennom føringer om kompakt by- og tettstedsutvikling og utnyttelse av eksisterende infrastruktur.

Trafikksikkerhet

Trafikksikkerhet er også et tema som må løses konkret i mer detaljerte planer, men indirekte mener flere at planretningslinjene bidrar til trafikksikkerhet, bl.a. gjennom å stille krav til å styrke sykkel og gange som transportform. Imidlertid er det også her andre føringer informanter trekker frem som viktigere, f.eks. vegnormaler og veglov. Disse er viktigere styringsverktøy enn de statlige planretningslinjene når det gjelder trafikksikkerhet. Men begge kilder brukes i innsigelsesaker. Enkelte informanter mener at separate løsninger for ulike trafikantgrupper er vanskelig å få til i tett by – og at kompakte byer og tettsteder dermed ikke nødvendigvis bidrar til god trafikksikkerhet.

Effektiv trafikkavvikling

Flere mener at også effektiv trafikkavvikling ivaretas i noen grad indirekte gjennom utvikling av kompakte byer og tettsteder. Men også for dette tema trekker informantene frem vegnormaler og vegloven som viktigere styringsverktøy enn de statlige planretningslinjene.

Klima- og miljøvennlige transportformer – kollektivtrafikk, sykkel og gange

Mange mener at kollektivtrafikk, sykkel og gange i noen grad blir fremmet gjennom de statlige planretningslinjene; først og fremst indirekte gjennom utvikling av kompakte byer og tettsteder. Imidlertid trekker også informantene frem flere eksempler på at foreslåtte

utbyggingsområder ikke har latt seg realisere, nettopp på grunn av at det ikke er tilrettelagt for å gå eller sykle, eller at kollektivtilbudet er for dårlig. I slike tilfeller kan planretningslinjene bidra til å hindre uønsket utvikling.

Næringsutvikling og verdiskaping

De fleste informantene mener at de statlige planretningslinjene i liten grad eller kun i noen grad bidrar til næringsutvikling og verdiskaping. Imidlertid er det enkelte som trekker frem at dette tema blir komplettert gjennom regionale planretningslinjer i regionale planer. Noen påpeker at planretningslinjene fremmer sentrumsutvikling – noe som kan bidra til synergier, mangfold og sambruk.

Dyrket og dyrkbar mark

Mange mener at planretningslinjene i noen grad bidrar til å sikre dyrket og dyrkbar mark. Flere påpeker imidlertid at de statlige planretningslinjene her er i utakt med nyere og strengere føringer for å sikre dyrka mark. Planretningslinjene bør derfor oppdateres. Enkelte mener at setningen; *«Det er nødvendig å ta vare på god matjord, men jordvernet må balanseres mot storsamfunnets behov»*, ikke bidrar til å sikre dyrka mark godt nok. Denne føringen kan i stedet bidra til nedbygging av dyrka mark nær tettsteder, og hva som er storsamfunnets behov tolkes noen ganger svært vidt, mener enkelte.

Natur og friluftsområder

Flere mener at natur og friluftsområder blir noe mindre ivaretatt enn jordvern. De statlige planretningslinjene oppfattes av enkelte ikke som tydelige nok på dette tema og at retningslinjene derfor er vanskelig å bruke i plansaker. En informant sier: *«Både klimadimensjonen og naturtap er viktige tema som må ses på et overordnet tema, det totale omfang er enormt.»*

Lokalisering av rett virksomhet på rett sted

Riktig lokalisering av virksomheter oppfattes av mange informanter som et tema som ikke er godt nok ivaretatt gjennom de statlige planretningslinjene. Særlig gjelder dette handelsvirksomhet, men også når det gjelder lokalisering av statlige virksomheter og foretak.

Flere syntes det var enklere å forholde seg til «tidligere føringer» for handelslokalisering og kjøpesentra – den såkalte «kjøpesenterstoppen», som ble fulgt opp med fylkesdelplaner med føringer for handelslokalisering. Disse fylkesdelplanene med regional planbestemmelse var et tydeligere styringsverktøy, mener flere, enn dagens statlige

planretningslinjer og regionale planer. En informant sier det slik: «*Det er et stort press på næringsområder som er regulert til plasskrevende virksomheter, men nå er definisjonen for plasskrevende varer tatt ut, da øker presset på å få inn handel i slike områder, f.eks. rundt Vinterbro og Nygårdskrysset, der man skal bygge ny E18 mot Sverige*».

Se også kapittel 6.14 når det gjelder omtale av lokalisering av statlige og fylkeskommunale virksomheter.

Samfunnssikkerhet

Et flertall mener at samfunnssikkerhet i liten grad blir sikret eller fremmet gjennom de statlige planretningslinjene. Det er andre føringer og styringsverktøy som i stedet blir trukket frem som mer sentrale; veiledere fra DSB og NVE bl.a. Også plan- og bygningsloven ivaretar dette tema mer konkret enn de statlige planretningslinjene, f.eks. gjennom å stille krav til konsekvensutredning og ROS-analyse i planleggingen. Enkelte mener at sårbarheten i transportsystemet mht framkommelighet burde ha vært tydeligere adressert i SPR-BATP, særlig i Oslo-området kan dette gi beredskapsutfordringer.

Bærekraftig utvikling med lave klimagassutslipp

De fleste mener at planretningslinjene kun i noen grad bidrar til å fremme og sikre en bærekraftig utvikling med lave klimagassutslipp. Det er bra at planretningslinjene er tydelige på viktigheten av å utvikle kompakte byer og tettsteder, men det er også mange andre ting som må ivaretas for å sikre en bærekraftig utvikling, både energiløsninger og materialbruk må ivaretas, og ikke minst må det settes økt fokus på forbrukssamfunnet. Dessuten er ikke de statlige planretningslinjene tydelige nok når det gjelder å hindre nedbygging av dyrka mark og andre grønne områder mener flere. Mange mener at hensynet til klima, matsikkerhet og natur/biologisk mangfold i større grad bør vektlegges i begrunnelsen for SPR-BATP, jfr. retningslinjenes kapittel 1 Hensikt og 3 Mål.

6.5 I hvilken grad bidrar de statlige planretningslinjene til samordning av planleggingen?

I noen grad bidrar de statlige planretningslinjene til samordning i planleggingen. Samordning settes på dagsorden gjennom retningslinjene og det er bra. Samtidig påpeker mange informanter at en rekke samordningsutfordringer gjenstår å løse fordi mange beslutninger ikke skjer samtidig i tid og rom, tiltak finansieres gjennom en rekke ulike budsjetter og i forskjellige beslutningsprosesser som ikke er koordinert med hverandre. Et informantutsagn illustrerer en av utfordringene:

«Gjennom NTP gis det signal til kommunenes arealplanlegging, men man kan ikke garantere at investeringene i infrastruktur kommer». Slike utfordringer er vanskelig å løse gjennom statlige planretningslinjer.

Samordning skjer best gjennom å skape arenaer for faglig og politisk dialog, mener en informant: «Det må være en felles forståelse mellom aktørene – og forståelsen må vedlikeholdes over tid»

6.6 I hvilken grad bidrar de statlige planretningslinjene til effektive planprosesser?

Mange er usikre på hvorvidt de statlige planretningslinjene bidrar til effektive planprosesser, men hovedinntrykket er i noen grad. Det er først og fremst plan- og bygningsloven som gir rammer for planprosessene. Flere mener imidlertid at planretningslinjene indirekte kan bidra til effektive prosesser ved at alle aktørene involvert i planprosesser har et felles utgangspunkt å forholde seg til gjennom at de statlige planretningslinjene finnes. Det er også flere som mener at SPR-BATP bidrar til at en del planinitiativ lukes ut tidlig, da slipper man å bruke tid på disse senere. Det at SPR-BATP er tydelig på at statlige etater skal være tydelig tidlig i planprosessene og i sin medvirkning kan bidra til effektive prosesser. På den annen side kan planretningslinjene være hjemmelsgrunnlag for lange innsigelsesprosesser før det blir endelig avklart om en plan blir godkjent eller ei. Imidlertid løses de fleste varsler om innsigelser underveis i planprosessene og kun få går til endelig avgjørelse i departementet.

6.7 I hvilken grad bidrar de statlige planretningslinjene til et godt beslutningsunderlag i planleggingen?

Mange er usikre på om de statlige planretningslinjene er av vesentlig betydning for i hvilken grad det etableres et godt beslutningsunderlag i planleggingen. Det er først og fremst gjennom krav i plan- og bygningsloven og gjennom fastsetting av planprogrammer at føringer for beslutningsunderlaget fastsettes.

Flere mener likevel at de statlige planretningslinjene har bidratt til å sette fokus på behovet for regional planlegging og at det etter hvert er utviklet regionale planer for arealbruk og transport i mange byområder. Men vi er ikke så glade i regionale planer som dekker hele fylker, sier en informant. «Disse blir gjerne mer diffuse enn planer for funksjonelle byområder.»

En informant fra en mindre kommune mener at beslutningsgrunnlag nok er bedre i større kommuner enn i små kommuner. Her er holdningen gjerne at: «Vi har så mye areal, så litt mer spredt utbygging må gå greit.»

6.8 I hvilken grad bidrar de statlige planretningslinjene til et godt og produktivt samspill mellom stat, fylkeskommune, kommuner og utbyggere?

De statlige planretningslinjene bidrar til et felles utgangspunkt for planlegging, ved at mål og retningslinjer for planlegging av bolig-, areal- og transportplanlegging er kjent for alle. I noen grad bidrar planretningslinjene derfor også til forutsigbarhet. Mange kommuner vet hva slags type innspill man kan forvente seg fra innsigelsesmyndigheter når kommuneplanens arealdel skal legges ut på høring. Andre ganger, der retningslinjene ikke oppfattes å være like tydelige, kan det imidlertid være mer usikkert hva utfallet av en innsigelsessak blir. Flere informanter oppfatter at lokaldemokratiet i større grad de senere år er tillagt vekt i avgjørelser i innsigelsessaker i departementet, mao. at faglige hensyn om ivaretagelse av nasjonale og regionale verdier dermed oftere må vike.

6.9 I hvilken grad gir de statlige planretningslinjene rom for tilpasning til tettsteder med ulik størrelse?

Et flertall av informantene mener at de statlige planretningslinjene gir et betydelig rom for tilpasning til regionale og lokale forhold – også til tettsteder med ulik størrelse. Flere har merket seg formuleringene: «*Praktisering av retningslinjene må tilpasses regionale og lokale forhold*», og «*I områder med lite utbyggingspress, og hvor lokale myndigheter vurderer det som nødvendig for å øke attraktiviteten for bosetting, kan det planlegges for et mer differensiert bosettingsmønster*».

Disse formuleringene åpner et betydelig rom for lokal tilpasning. Dessuten viser også de regionale planene at det er rom for tilpasning til regionale og lokale forhold – de regionale planene er jo ikke like, selv om de alle har lagt statlige planretningslinjer til grunn ved utarbeidelsen. Noen stiller spørsmål ved om rommet for tilpasning er for stort. En informant sier det slik: «*Syns det er vanskelig hvis målet er å ha en klima- og miljøvennlig utvikling. Hvis man skal legge til rette for utvikling på hver knaus, så tror jeg vi er på feil spor*».

En informant fra en statsetat mener at de klarer å praktisere SPR-BATP på en differensiert måte i planforvaltningen: «*Vi kan ikke komme med statlige planretningslinjer hvis det er snakk om mindre utbyggingsaker i små kommuner, da bruker vi heller andre argumenter i innspill til planarbeidet, f.eks. regionale føringer hvis det finnes, kommunens egne overordnede planer, vegnormaler eller andre kilder.*»

Det er formuleringer i retningslinjene som åpenbart ikke er ment for mindre kommuner, f.eks. formuleringen «*I transportkorridorer hvor det er grunnlag for det, skal areal og kapasitet til bane og annen*

kollektivtrafikk vektlegges.» Enkelte mener at slike formuleringer i retningslinjene svekker retningslinjenes legitimitet og betydning for mindre kommuner. Burde retningslinjene tydeligere skille mellom hvilke føringer som gjelder for større bykommuner og hvilke som gjelder resten av landet, spør enkelte informanter.

Se også kapittel 6.10 for ytterligere omtale.

6.10 I hvilken grad muliggjør de statlige planretningslinjene at det legges til rette for vekst og utvikling i områder med svak eller negativ befolkningsutvikling?

Vi har spurt informantene om det er slik at de statlige planretningslinjene hindrer vekst og utvikling i områder med svak eller negativ befolkningsutvikling. Eksempler på svar fra informanter: *«Ordføreren vår ville nok sagt det slik (les; at statlige planretningslinjer er til hinder for vekst og utvikling), men i realiteten så er det andre forhold som er viktigere når det gjelder vekst og utvikling i distriktskommuner» - sitat fra en informant i en mindre kommune. «Spør du en politiker, så sier han ja - men dette tror jeg er mer en påstand enn en realitet» - sitat fra en informant i en fylkeskommune.*

Så godt som alle informanter svarer bestemt at de statlige planretningslinjene ikke er til hinder for vekst og utvikling i slike kommuner. Som regel har slike kommuner mange utbyggingsmuligheter, det er i stedet markedet som svikter. Høye utbyggingskostnader, lav verdi på boliger, dårlig arbeidsmarked, manglende utdanningsmuligheter og aldrende demografi er forhold som trekkes frem som viktigere forklaringer på manglende vekst og utvikling i slike kommuner. En informant påpeker imidlertid at de statlige planretningslinjene heller ikke inneholder virkemidler som fremmer vekst og utvikling i distriktene: *«Når NAV, Politi og lege lokaliseres til regionsenteret, og det samtidig ikke er kollektivtilbud i distriktet, så er det vanskelig å skape vekst og utvikling – det blir tungvint for folk å bo her» - sitat fra en informant i en mindre kommune.»*

En annen informant sier det slik: *«Plan- og bygningsloven har ratt og brems, men mangler gass».*

En tredje informant fra regionalt nivå sier: *«Det vi kommer opp med er nye boligområder oppe i lia, med utsikt. Dette får de lov til, men vi tilrår det ikke. Og næringsutvikling tillates langs hovedvegnettet – det etableres spredt «big-box» og bilbasert utvikling for tiden i distriktene. Det er stadig færre vakre steder i dette landet.»*

6.11 I hvilken grad bidrar de statlige planretningslinjene til å unngå økte sosiale og geografiske forskjeller?

Hvorvidt de statlige planretningslinjene bidrar til å redusere eller øke sosiale og geografiske forskjeller syns informantene at det er vanskelig å si noe sikkert om. De fleste informantene mener at dette er problemstillinger de ikke har så mye av i sin kommune, men at det er noe økt bevissthet omkring problemstillingen.

På den ene siden kan føringer om kompakt by- og tettstedsutvikling medføre at man i hovedsak bygger sentralt, på dyrere tomter og at resultatet blir boliger med høy kvadratmeterpris, dette kan hindre at de med svakere økonomi ikke får kjøpt bolig i slike områder. På den annen side, så bygges det ofte tett og med mange små leiligheter sentralt i byer og tettsteder, uteområdene kan være av dårligere kvalitet og derfor velger ikke de med god økonomi å bosette seg i slike boligområder.

Informantene syns det er vanskelig å konkludere om dette. Mange har en oppfatning av at leiligheter sentralt i byer og tettsteder i stor grad blir kjøpt opp av eldre, men flere spør om det er et stort problem? Slik gentrifisering bidrar jo samtidig til at eneboliger frigis til yngre aldersgrupper, mener en informant. Er det behov for mer forskning omkring sosiale og geografiske konsekvenser av kompakt by- og tettstedsutvikling?

Flere påpeker at boligpolitikken i Norge er svært markedsstyrt, i motsetning til i mange andre land vi kunne sammenliknet oss med. I tillegg må kommunene sikre sosial infrastruktur til alle – vi har derfor ganske like tjenester uansett hvor i Norge man bor. Dette med sosiale og geografiske forskjeller er derfor ikke et stort problem, mener en informant: *«Det er ikke SPR-BATP sin skyld dersom utfordringer oppstår, det er mer boligpolitiske og næringspolitiske utfordringer.»*

Også spredt boligbygging, som SPR-BATP åpner opp for i visse områder, kan bidra til sosiale ulikheter, f.eks. i form av redusert mobilitet for grupper av innbyggerne. En informant i en mindre kommune sier: *«Ungdommen vår sier at de må kjøres hele tiden, og de blir kjørt til organiserte aktiviteter, men ikke til uformelle møtesteder for kun å treffes for å «henge». Dette gjelder nok også eldre – de har også redusert mobilitet.»*

6.12 Hvordan virker de statlige planretningslinjene sammen med andre føringer for planlegging?

I hovedsak er inntrykket fra intervjuene at de statlige planretningslinjene virker i noen grad eller i stor grad sammen med andre statlige og

regionale føringer for bolig-, areal- og transportplanlegging. Informantene har imidlertid pekt på følgende mulige målkonflikter:

Jordvern og grønne arealer: Flere mener det er motstrid mellom de statlige planretningslinjene og hensyn til landbruksarealer tett inn på byer og tettsteder. Det er ikke alltid enkle vurderinger mht å bygge kompakt eller å ta bynære grønne arealer. Som nevnt tidligere mener flere at SPR-BATP bør oppdateres og bli strengere når det gjelder hensyn til jordvern. En informant mener at kompakt byutvikling nær jernbanestasjoner og jordvern kan komme i mer konflikt framover.

Støy og bokvalitet: Flere mener at det er krevende å samtidig oppfylle krav om kompakt stedsutvikling og krav til støy og bokvalitet. Det kan muligens bygges boliger på arealer i gul eller rød støysone, men det må skje innen gitte føringer – uttaler en informant. En annen informant i en større bykommune sier at retningslinjene for støy (T1442) gir rom for å definere avviksområder. Man kan bygge kompakt selv om det ligger i støysoner, det handler ofte om avbøtende tiltak og å bygge gjennomgående leiligheter.

Kulturmiljøer og biologisk mangfold: Enkelte påpeker også utfordringer med å ta hensyn til kulturminner og kulturmiljøer i områder med lav utnyttning, og hensyn til biologisk mangfold sentralt i byområder som er under press for fortetting.

Lokalklima: Dette med høy utnyttning tolkes som å bygge høyt av utbyggere, men vi som planleggere er ikke nødvendigvis enig i dette, sier en informant. Det å bygge høyt kan også ha konsekvenser opp mot lokalklima og andre kvaliteter.

Fortetting veies for tungt: Flere mener at når ulike interesser skal avveies mot hverandre, så bidrar statlige planretningslinjer til at fortetting og høy utnyttelsesgrad vektet tungt, kanskje for tungt.

Gange og sykkel: Det kan være arealkonflikter mellom gange, sykkel og kollektivtransport i sentrumsgater. Hvordan avveie hensyn til ulike trafikantgrupper, spør en informant.

Innsigelser: Enkelte informanter mener at statsnivået har blitt slappere på å følge opp de statlige planretningslinjene. Det er derfor ikke helt samsvar mellom retningslinjene og praktiseringen av dem.

Ressurser: En informant mener at det er et problem at samfunnsutviklerrollen i større grad skal overføres fra stat og til fylkeskommuner og kommuner, uten at det følger med ressurser og kompetanse.

6.13 Hvordan virker de statlige planretningslinjene sammen med andre statlige incentivordninger?

I områder med byvekstavtaler mener informantene at disse er viktige for å stimulere til riktig arealbruk. Flere større kommuner har tatt ut utbyggingsområder i sin arealdel som ikke har en lokalisering i tråd med de statlige planretningslinjene, bl.a. i prosess med utvikling av byvekstavtaler. Byvekstavtalene har bidratt med midler for å utvikle et helt nødvendig kollektivtilbud og bedre tilbud for gående og syklende i prioriterte utviklingsområder. I andre områder uten statlige incentivordninger oppleves det annerledes. Flere informanter føler at de får bestemmelser, men ikke penger: *«Vi føler oss glemt når det gjelder samferdsel; det burde vært mulig å utvikle mer tidsriktige kollektivtilbud i distriktene. Litt gammeldags dersom premisset er at store busser skal fylles til randen, før man får et kollektivtilbud. Det burde være mulig å få tilgang på tilskuddsmidler for å prøve ut nye løsninger også i distriktene»* - sitat fra en informant i en mindre kommune.

Mange mener at det opplagt ville ha vært enklere samspill mellom forvaltningsnivåene mht å få til god arealpolitikk i kommunene dersom staten hadde etablert en belønningsordning / tilskuddsordning også for mindre byer og tettsteder, slik de største byområdene har gjennom byvekstavtalene. Tilgang på midler som kan benyttes til f.eks. å etablere gang- og sykkelforbindelser eller et bedre kollektivtilbud, ville kunne stimulere til bedre stedsutvikling i mindre og mellomstore byer og tettsteder, mener flere informanter.

6.14 I hvilken grad sikrer de statlige planretningslinjene riktig lokalisering av statlige og fylkeskommunale virksomheter?

I flere av de fire eksempelområdene vi har studert finnes det eksempler på at statlige og fylkeskommunale virksomheter ikke er lokalisert i tråd med de statlige planretningslinjene. En informant fra statsforvalteren sier det slik: *«Er det beslutninger som er tatt fra staten er det vanskelig for oss å gjøre noe med det, selv om dette strider med SPR-BATP. Virksomhetene vil nok lokalisere seg ut fra der det er virksomhetsmessig formålstjenlig. Vi synes dette er veldig utfordrende.»*

Mange opplever at helt andre hensyn enn de statlige planretningslinjene legges til grunn når statlige virksomheter og foretak skal lokaliseres. Det er synd mener flere, det er uheldig at staten selv avviker fra disse lokaliseringsprinsippene, mener flere.

Lokalisering i tråd med statlige planretningslinjer er nok ikke det viktigste argumentet når det gjelder sykehuslokalisering, tror en

informant. Lokaliseringsprinsipper inngår nok i beslutningsgrunnlaget, men veier ikke tyngst.

En annen informant mener at prosessene rundt lokalisering av statlige virksomheter kan bli bedre: «*Det er nok ikke alltid at man involverer de rette aktørene på forhånd når lokaliseringsdiskusjonene og premissene for lokalisering legges.*» - sitat fra en informant i Trøndelag.

Det er ugreit at statlige foretak ikke lokaliserer seg i tråd med SPR-BATP, sier en informant. «*Dette bryter ned respekten for føringene som gjelder alle andre.*»

Trøndelag

I Trøndelag er det eksempler på at statlige og fylkeskommunale virksomheter i større grad nå enn før nå lokaliserer seg riktig. Samlokalisering av Campus NTNU, St. Olavs hospital i Trondheim og nytt fylkeshus ved stasjonen i Steinkjer er eksempler som trekkes frem.

Imidlertid mener en informant at fylkeskommunale lokaliseringer ikke alltid er like gode, f.eks. når det gjelder skolelokalisering så er ikke kollektivtilbudet så godt ved alle lokaliseringer.

Når det gjelder lokalisering av statlig infrastruktur, så mener en informant at staten fremstår litt «hyklersk». Det synes viktigere å kjøre i 110 km/t gjennom Trøndelag enn å bevare dyrka mark, mener han.

Innlandet

I Innlandet ble Statsforvalteren og Statens vegvesen på Lillehammer samlokalisert i nytt bygg utenfor sentrum. Informantene tror at økonomi var hovedårsaken til at de mer sentrumsnære tomtene ikke ble valgt.

Når det gjelder sykehuslokalisering i Innlandet virker det som om rimelig avstand for alle er det viktigste kriteriet, ikke at sykehuset skal bidra til å styrke kompakte byer og tettsteder, mener en informant. En annen informant mener at det tenkes for kortsiktig i helsesektoren omkring tilgang til kompetent arbeidskraft når ny lokalisering skal drøftes. Dette vil gå seg til, tror en annen informant fra Innlandet – man burde tenkt mer langsiktig.

Nordland

I Nordland er Statens vegvesen nå lokalisert i et kontorbygg i et industriområde uten tilgang til godt kollektivtilbud. Årsaken til dette kan være økonomi eller krav til parkeringsmuligheter, tror en informant. Også Statsforvalteren i Bodø har nylig flyttet ut fra sentrum til en mindre sentral beliggenhet. Den nye beliggenheten ligger innenfor en viss radius fra sentrum, men kollektivtilbudet på den nye lokaliteten er klart

dårligere enn i sentrum. Det kan tenkes at kriteriene for valg av aktuelle tomter ikke ble satt tydelig nok, lurer informanten på.

Videregående skole i Mo i Rana er lokalisert i utkanten av tettstedet. Andre hensyn og interesser ser ut til å vektlegges mer enn de statlige planretningslinjene.

Sykehusdiskusjonen på Helgeland kan lande rimelig greit i tråd med de statlige planretningslinjene, dvs. med flere enheter lokalisert til større byer og tettsteder, men beslutningen er ikke endelig tatt, sier en informant.

Oslo og Akershus

I Oslo og Akershus er mange virksomheter lokalisert sentralt med godt eller brukbart kollektivtilbud. Eksempler som er nevnt i intervjuene som ikke optimale i forhold til SPR-BATP, er Veterinærhøgskolen som flyttet ut fra Oslo til Ås og nytt beredskapssenter for Politiet langs E6 i Nordre Follo.

6.15 Hvilke endringer mener informantene bør gjøres i de statlige planretningslinjene?

Hovedinntrykket fra intervjuene er at informantene synes det er mye ved de statlige planretningslinjene for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging som er bra og som bør videreføres. Det er ingen informanter som mener at de statlige planretningslinjene er overflødige eller bør kuttes ut. Vi trenger dem fortsatt er tilbakemeldingen. Det er positivt at de er kortfattet formulert på kun tre sider, og det bør tilstrebes en kort form også i fremtiden ved eventuelle endringer.

Informantene har imidlertid flere forslag til forbedringer som vi har oppsummert nedenfor.

Behov for oppdatering

Flere påpeker at de statlige planretningslinjene er i utakt med nyere krav og kunnskap i lover, forskrifter og andre retningslinjer. Eksempler som er trukket fram der SPR-BATP er i utakt, er hensynet til dyrka mark og hensynet til naturverdier/naturmangfold. Enkelte mener retningslinjene bør bli strengere mht. hensynet til naturverdier. Samlet sett er det en tydelig tilbakemelding om at planretningslinjene bør oppdateres.

Bedre sammenheng mellom mål, hensikt og retningslinjer.

Enkelte mener at sammenhengen mellom mål, hensikt og retningslinjer kan bli tydeligere. Målsetningene fremstår i dag mer omfattende og ambisiøse enn innholdet i retningslinjene.

Klimaperspektivet må bli tydeligere i begrunnelsen for SPR-BATP og i vektingen mellom hensyn.

Flere mener at klimaperspektivet må komme inn tydeligere som premiss og bakgrunn for retningslinjene. Innholdet i retningslinjene kan i stor grad bestå, men begrunnelsen kan bli tydeligere, jfr. retningslinjenes kapittel 1 og 3

På direkte spørsmål om klimaperspektivet bør vektas tyngre i retningslinjene, svarer mange ja. Mange oppfatter at dagens hovedbegrunnelse for SRP-BATP ikke er bærekraft, men samfunnsøkonomisk effektiv ressursutnyttelse.

Flere påpeker at etter 2014 har vi fått FNs bærekraftsmål, klimakrisen blir stadig tydeligere og FNs klimapanel understreker at det haster med å gjennomføre utslippsreduksjoner. Flere mener derfor at begrunnelsen for retningslinjene bør være dypere og sterkere forankret i bærekraft. Det er ikke nødvendigvis noen motsetning mellom disse ideologiene. En informant spør om nytt navn på retningslinjene kan bli: «*Statlige planretningslinjer for samordnet klimavennlig og sosial arealutvikling*».

Opprydding i hvilke tema SPR-BATP skal omhandle og tydeliggjøre avveininger/prioriteringer.

Noen informanter peker på at man bør unngå overlapping med andre retningslinjer og føringer som er viktigere enn SPR-BATP. Det er påpekes at det viktigere at BATP har et fokus på de sentrale temaene enn å dekke alle tema som kommuneplaner, -delplaner og reguleringsplaner må ta hensyn til. Mange temaer er ivaretatt i plan- og bygningsloven, gjennom sektorlover og mer spissede retningslinjer. Da kan de statlige planretningslinjene for BATP i stedet fokusere på det som er de viktigste samfunnsmålene. Retningslinjene kan da også gi tydeligere avveininger mellom ulike hensyn fordi det da er mulig å vurdere dette på et overordnet nivå. Flere informanter mener at «hvis alt er like viktig», så mister retningslinjene sin betydning.

Tydeligere skille mellom ulike typer områder.

Retningslinjene mistolkes i dag til å gjelde hele landet, mener en informant, og påpeker at ikke alle føringer gjelder hele landet. Retningslinjene kan derfor bli tydeligere på hva som gjelder for mindre

byer og tettsteder. Også andre informanter spør seg om retningslinjene tydeligere bør skille mellom hvilke føringer som gjelder for større bykommuner og hvilke som gjelder resten av landet.

Lokalisering av handel, service og rett virksomhet på rett sted.

Retningslinjene er ikke tydelige nok når det gjelder lokalisering av virksomheter, det gjelder både handelsvirksomhet og arealkrevende næringer. Her gir ikke retningslinjene nok retning på hvordan man prinsipielt bør tenke om arealutvikling og lokalisering. En informant sier at «*ABC-prinsippet burde ha vært inne i SPR-BATP*».

En annen informant sier: «*Hvis man etablerer handel utenfor eksisterende sentra, så risikerer man bilbasert tettstedsutvikling. Varehandel er en drivkraft for øvrig utvikling – først handel, så kommer boliger m.m. etter. – jeg savner tydeligere statlige føringer for handelsetablering.*»

Skal og må, bør og kan - Tydeligere om avveining/prioritering av hensyn

De fleste informanter mener at det er «til å leve med» at retningslinjene inneholder en del bør- og kan-formuleringer. Den ønskede retningen på utvikling kommer likevel tydelig frem samtidig som det gis rom til lokale og regionale tilpasninger.

Dersom man imidlertid velger å beholde alle typer formuleringer (skal, må, bør, kan) så bør det tydeliggjøres hvordan man skal forstå formuleringene. Hva betyr de? Det ligger naturlig nok en gjennomtenkt vektning og prioritering av hensynene, f.eks. tolkes det at temaer man skal og må ta hensyn til, prioriteres foran temaer man kan og bør ta hensyn til? Men hva hvis det er motstrid mellom to temaer hvor det for begge er angitt et «skal ta hensyn til», hvilket har da forrang?

Flere mener at kompakt-perspektivet praktiseres for sterkt i dag og at kvalitet lider. Bør en ny versjon av retningslinjene rette opp i dette?

Hvilken transportform er viktigst i sentrumsområder; kollektivtransport, sykkel eller gange? Retningslinjene oppfattes av enkelte som vanskelig å tolke i dag og noen tolker dem til at gange skal gå foran sykkel som skal gå foran kollektiv. Andre i motsatt rekkefølge eller sidestiller dem. Hvordan komme fram til hva som er riktig?

Mer og bedre veiledning og flere verktøy.

Flere informanter kunne ønske seg bedre veiledning når avveininger og prioriteringer skal gjøres. F.eks. hvordan skal man vektlegge et godt uteområde med gode lysforhold opp mot å legge til rette for kompakt by-

og tettstedsutvikling? Kunne det være elektroniske pekere i retningslinjene til veiledere på planlegging.no? En annen informant ønsker seg metodikk for hvordan man kan definere en «grønn grense» for byggeområder. En tredje informant ønsker seg bedre verktøy for å beregne klimaeffekt av arealtiltak. Er det f.eks. bærekraftig å ta matjord for å bygge X boliger på et bestemt sted, spør han. Vi trenger en verktøykasse knyttet til de ulike plantypene, mener en informant.

Bør det stilles strengere krav til kunnskapsgrunlaget, f.eks. arealregnskap og klimagassregnskap/budsjett?

Flere informanter spør om det burde bli et krav å utvikle arealregnskap for kommuner og klimagassregnskap/budsjett ved reguleringsplaner. Samtidig bør det vurderes å stille strengere krav til kunnskapsgrunnlag, f.eks. når kommunene ruller kommuneplanens arealdel.

Hyttebygging og fritidsboliger bør inn som tema.

Hyttebygging og fritidsboliger er i dag ikke tema i SPR-BATP, men er inkludert i nasjonale forventninger til kommunal og regional planlegging. Flere mener at retningslinjene bør omtale prinsipper også for bygging av hytter og fritidsboliger. En informant sier det slik: *«En del hyttefelt hadde ikke blitt godkjent som boligfelt, for å si det pent.»*

Det er også et tiltakende problem, mener flere, at det skjer bruksendringer fra fritidsbolig til bolig i kommunene. Da slår krav om skoleskyss inn. Konsekvensene av en slik utvikling synes ikke å være tilstrekkelig konsekvensvurdert, mener flere.

Beredskap

Enkelte informanter mener at framkommelighet på hovedvegnettet i større grad bør inn som tema i SPR-BATP. Dette fremheves som særlig aktuelt i større byområder.

Noen formuleringer bør vurderes å ta ut

Kravet om høyere arealutnyttelse enn det som er typisk bør ut av retningslinjene, mener en informant.

Andre mener at det også bør vurderes å ta ut formuleringene som åpner opp for spredt boligbygging i så stor grad som retningslinjene nå gir muligheter til i områder med lite utbyggingspress.

I motsetning til hva retningslinjene antyder, hevder flere informanter at dette neppe er veien å gå for å bli mer attraktive for bosetting.

7 Innspill fra referansegruppen, ekspertgrupper og privat sektor

7.1 Innspill fra referansegruppen

Prosjektet har hatt en referansegruppe bestående av en rekke departementer; Samferdsel, Justis, Landbruk- og mat, Klima- og miljø, Olje- og energi, Helse- og omsorg, Næring- og fiskeri.

Det er avholdt to møter i referansegruppen. Departementene med underliggende direktorater/etater har i tillegg gitt skriftlige innspill og synspunkter. Underliggende etater som er blitt involvert er Statens vegvesen (SVV), Nye veier, Bane NOR, Jernbanedirektoratet, Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB), Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM), Folkehelseinstituttet (FHI),

Innspillene er anvendt som grunnlag for utvikling av intervjuguide, fokusering og vektlegging av problemstillinger.

Generelt var alle departementer opptatt av retningslinjens konkrete ordlyd og grensesnittene mot sine respektive sektorlover og virkemidler, samt andre statlige retningslinjer. Det understreker bredden i problemstillinger og hensyn som ivaretas gjennom SPR-BATP.

Innspillene gjengis ikke i sin helhet, men er oppsummert i noen hovedpunkter:

SPR-BATP ivaretar per i dag ikke samfunnssikkerhetshensyn slik det er regulert i ulike lovverk, herunder plan- og bygningsloven med tilhørende nasjonale forventinger og rundskriv innen samfunnssikkerhet. Med tanke på planretningslinjens hensikt om "å sikre god steds- og byutvikling", og målet om å "utvikle bærekraftige byer og tettsteder" er dette uheldig.

Følgende temaer ble løftet fram:

- *Samfunnssikkerhet – trygge og robuste lokalsamfunn (pbl og ROS)*
- *Klimaendringer*
- *Industrisikkerhet og farlige stoffer (transport)*
- *Sivil støtte til Forsvaret*
- *Beskytte befolkningen – sivile objekter av militær interesse*
- *Skjermingsverdige objekter og infrastruktur*

Bidrar SPR-BATP til å formidle at folkehelse er viktig i planlegging, livskvalitet, sosiale ulikheter og også eksponering for forurensning (støy, luft, vann, grunn)?

Vurderer temaet hensyn til arealbruk i strandsonen/sjø i lys av hensyn til aquakulturanlegg, på lik linje med hensyn til jordvern i lys av landbruk.

Evalueringen bør omfatte en vurdering av hvordan gjeldene retningslinjer har fungert for å ivareta hensyn til "kulturminner og kulturmiljø".

Samferdselsanlegg/Transport. Mange store utbygginger har ikke vært vurdert i regional plan før de fremmes i kommuneplanens arealdel. Planforslag er ofte i strid med regional plan og/eller de statlige planretningslinjene, dvs. at utbyggingsmønsteret i kommunene ikke blir slik at transportbehovet kan dekkes med gange, sykkel og kollektiv og at transportbehovet blir så lite som mulig. Hvor mye avklart utbyggingsareal fra regional plan skal med i første kommuneplanrevisjon?

Det bør ses nærmere på kriterier for/omtale av lokalisering i og utenfor tettsted/bykjerne av storhandel og detaljhandel. En problemstilling som de siste årene har blitt tydeligere er by/tettstedsspredning gjennom nedbygging av arealer rundt nye motorvegkryss?

Lokalisering av statlig virksomhet. Forsterke føringer for lokalisering både for nye eide og leide? Det pekes blant annet på lokalisering av sykehus.

SPR-BATP bør i større grad bygge opp om FNs bærekraftsmål og Norges klima- og miljømål. For å unngå innsigelser er det viktig at føringene i retningslinjen blir så entydige som mulig. Derfor er det ønskelig å belyse dette temaet godt og ta stilling til hvordan kunnskap, mål og punkter skal tolkes samlet.

SPR-BATP bør bidra i arbeidet med omstilling til en sirkulær økonomi og et lavutslippssamfunn.

Se nærmere på mulige grep kan styrke klimaarbeidet:

- *Kobling av SPR klima mot nasjonale klimamål.*
- *Større forventninger/krav til utslippskutt i kommunens egen drift.*
- *Tydeligere forventninger til hvordan klima kan ivaretas i samfunnsutviklerrollen, herunder klimarisiko, og på hvilke områder kommune skal bidra til å kutte utslipp det er ikke selv rår over.*
- *Prosesskrav til fagtema og plantyper.*
- *Tydeliggjøring av roller og ansvar, og skille forventninger til fylkeskommune, kommune og stat.*
- *Konkrete forventninger til hvordan ivaretar klima i arealplanleggingen, bla. karbonrike arealer*
- *Virkemidler for lokal energiplanlegging.*

7.2 Ustrukturerte intervjuer (samtaler) med andre statlige aktører og privat sektor

Det er gjennomført samtaler (ustrukturerte intervjuer) med utvalgte direktorater, statlige foretak og privat sektor (eiendomsutviklere). Noen av direktoratene har også kommet med direkte innspill via departementene i referansegruppen. Bakgrunnen for samtalene har vært intervjuguide og rammeverk for analysen.

Det har i prosjektet ikke vært rammer til å samtale med et stort antall informanter i disse kategoriene. Datagrunnlaget og funnene representerer ikke aktørgruppene i full bredde, men likevel indikasjoner på hvordan deler av bransjen oppfatter og anvender SPR-BATP.

Prosjektgruppen representerer selv rådgiver/konsulent-sektoren innen plan og regulering, eiendomsutvikling, mobilitet/samferdsel, logistikk, klima- og energi, miljø og bærekraft. Her er det også en viss overlapp med ekspertgruppen.

Alle informantene har kjennskap til SPR-BATP og det faglige grunnlaget. Det er større variasjon i hvilken grad institusjonene/selskapene de representerer forholder seg til retningslinjen og hvilken betydning den har for strategier, konkret prosjektutvikling, faglige råd og «daglig praktisering».

Vi kan dele informantene i tre grupper

- *Sektormyndigheter (direktorater) og/eller Statlige virksomheter*
- *Eiendomsutviklere*
- *Rådgivere/konsulenter*

Sektormyndighetene og Statlige virksomheter kjenner godt til SPR-BATP, men anvender den ikke /i liten grad som innsigelsesgrunnlag. Unntaket er Statens vegvesen som anvender den i stor grad.

De øvrige anvender sine respektive særlover og faglige veiledninger i kommunikasjonen med regioner og kommuner samt utbyggere i forbindelse med reguleringsplaner som f.eks. berører vassdrag, kvikkleire, brann- og eksplosjon/store hendelser, forebyggende helse, luftkvalitet og støy.

De anvender i liten grad selv retningslinjen, verken som innsigelsesgrunnlag eller i sin veiledning overfor regionalt og lokalt nivå. Siden de forvalter sektorlover og veiledninger er det disse som anvendes.

De fleste oppfatter at dette er en av de «sterke» statlige retningslinjene som påvirker og anvendes av alle forvaltningsnivåer.

SPR-BATP oppleves av direktoratene som et godt prosessverktøy der Statsforvalteren har fått og i de fleste regioner, tatt rollen med å samordne sektormyndighetenes kommentarer, veiledning og eventuelle innsigelser.

Noen av sektormyndighetene påpeker at formuleringene i SPR-BATP ikke er problematisk for dem, men de observerer at det skaper «hodebry» (vanskeligheter) for kommunene når de ulike hensynene skal veies opp mot hverandre. Noen hensyn kan ikke fravikes, mens andre hensyn ivaretas ved utøvelse av godt faglig skjønn og avveininger. Det er de sistnevnte som ofte må «vike» for økonomi og effektivitet.

Det pekes på at retningslinjens fungerer godt som samordningsverktøy (prosessverktøy), ved at Statsforvalter har fått ansvaret. Denne rollen og oppgaven kan med fordel styrkes. Det er en oppfatning at fortsatt er en god del å hente på at staten selv (både som sektoransvarlige og som virksomheter) blir flinkere til å anvende prinsippene i retningslinjen. Det anses som viktig at staten selv bygger opp om de faglige rådene og politiske signalene som gis til og delvis pålegges regionene og kommunene. Som en av informantene kommenterte:

Det er jo en kjent sak at kommunene er ganske ergerlige på staten, for staten har jo holdt på med de merkeligste lokaliseringer mens man gir innsigelser og kjefter på kommunene når de gjør det samme.

Hvilke hensyn synes å vinne frem – veier tyngst ved kryssende hensyn (målkonflikter)?

Opplevelsen er at SPR-BATP i stor grad, dvs. veier disse hensynene tyngst:

- Ivaretar kompakt by- og tettstedsutvikling,
- Sikrer viktig friluftslivsinteresser
- Sikrer samfunnssikkerhet (de viktigste),
- Sikrer effektiv samferdsels og annen infrastruktur.

Flere peker på at SPR-BATP ikke i tilstrekkelig grad

- Ivaretar naturverdier
- ivaretar jordvern,
- ulike sider ved utvikling av større hytte- og fritidsboligområder,
- sykkel- og gange som del av transportsystemet.

Privat sektor – Eiendomsutviklere og rådgivere

De private aktørene har færre roller og et enklere målbilde, og det oppstår i mindre grad målkonflikter internt. Investeringer skal forrentes og det skal tjenes penger i et marked, dermed optimaliseres innhold i planer for å redusere usikkerhet og være konkurransedyktige. Eierstruktur, tids-horisonter og fortjenestemarginer spiller inn. Imidlertid er det økende grad av forventninger til at, spesielt de økonomisk store aktørene, også skal ta samfunnsansvar og bidra til fellesskapets beste. Dette fører til at også de private aktørene må forholde seg til mål og hensikt med SPR-BATP.

Spørsmålene vi har stilt er hvordan man kjenner til SPR-BATP, om man forholder seg til faglige premissene som er gitt i denne eller om det kun er de regionale og lokale planene som man forholder seg til. I så fall aksepteres de føringer og rammer som gis av kommunene gjennom kommuneplaner og kommunedelplaner? Eller utfordres rammene ved å legge opp til forhandlinger for å fravike disse hvis de går på bekostning av inntjening? Hvordan løses dette hos de private? Hvordan vektles og prioriteres det når det oppstår målkonflikter mellom samfunnsansvar på lang sikt og inntjening på kort sikt, og hvordan vektlegges omdømme og sannsynligheten for bedre inntjening på lang sikt?

Det opplyses at de i liten grad kjenner til og anvender SPR-BATP i seg selv og som helhet. Men man kjenner godt til de faglige premissene om kompakt byutvikling, om å bygge opp rundt kollektivknutepunkt og utnytte store infrastrukturinvesteringer for å bidra til reduksjon av klimagassutslipp, redusert transportomfang med privatbil, redusert beslag av natur og dyrka mark. Dette «sildrer» inn gjennom de kommunale og regionale planene, og det understrekes at de først og fremst forholder seg til disse planene.

Det er dette som gir premissene og viser hvor det er relativt godt avklart om det skal være boliger, handel, næring, osv. Det betyr at man leter etter tomtereserver rundt kollektivknutepunkter (store og små) fordi det gir minst reguleringsrisiko og samtidig et godt marked. Det oppgis også at man følger godt med på innsigelsesavgjørelser og andre nasjonale føringer. Dette brukes aktivt i strategiske valg og i argumentasjon overfor kommunene.

De anser at det er stort samsvar mellom de hovedsignaler som gis i SPR-BATP, nedfelt i regionale og kommunale planer, og utbygges økonomiske logikk. Lav reguleringsrisiko og lett omsettelig i markedet. Slik sett kan vi da konkludere med at SPR-BATP indirekte gjennom regionale og kommunale planer, er med på å styre markedet.

Det er litt ulik innfallsvinkel hos ulike eiendomsutviklere til «neste skritt», dvs. reguleringsplannivå og det konkrete prosjekt.

Her opplyser en informant at man «vektlegger kvalitet og samfunnsansvar for å skille seg ut» fra øvrige utviklere som i større grad vektlegger høy tomteutnyttelse som i mange tilfeller går på bekostning av kvalitet. Sistnevnte vil i mange sammenhenger bety at man utfordrer kommunenes rammer for eksempel knyttet til fellesfunksjoner, uteområder, luftkvalitet og støy. Argumentene er at dette bidrar til overordnet målsetning om «kompakt byutvikling og klimagassreduksjoner».

Ut fra økonomisk logikk, les: høyest mulig avkastning og lav risiko, kan begge deler fungere og det synes som det gjør det i praksis:

- Høy kvalitet, men lavere tomteutnyttelse gir høyere pris per m² og god inntjening.
- Høy utnyttelse med lavere kvalitet gir lavere pris per m², men stort volum.

Men hva er den beste løsningen i et bærekraftperspektiv?

Dette har ikke eiendomsutviklerne blitt spurt om, men vår vurdering er at det vil være avhengig av hvilke deltema innenfor bærekraft som veier tyngst. Det vil i noen grad også avhengig av hvordan de faktiske utbyggingene gjennomføres.

Eiendomsutviklernes rådgivere gir normalt veiledning i disse avveingene, men i all hovedsak belyses og gjøres avveingen i de lokaldemokratiske prosessene. Her er det viktig med medvirkningsprosesser og de berørte parters synspunkter; naboer, private aktører og offentlige aktørers synspunkter, herunder sektormyndighetene. Deretter er det kommuneadministrasjonens vurderinger og innstilling og til sist de lokale politikernes beslutning som avgjør hvilke hensyn som veies tyngst og blir avgjørende.

Informantene opplyser at de utnytter dette handlingsrommet for å oppnå god økonomisk avkastning, men likevel ikke for enhver pris.

Hytte-/fritidsboligutbygging var ikke kjerneområde for informantene, men det ble reist spørsmål om ikke SPR-BATPs prinsipper burde gjelde også for den type formål. Det vil si kompakt utvikling, lokalisert opp til kollektive transportmuligheter, ikke utbygging i myrområder, osv. Det ble blant annet pekt på mulighetene som ligger i å tenke offensivt rundt lokal tilrettelegging for å reise kollektiv helt fram til hytta, andre kollektive løsninger og/eller deleløsninger ble også nevnt; matlevering, felleshytter som supplerer ens egen hyttes areal, osv.

Rådgivere/konsulenter er godt kjent med SPR-BATP og de faglige premissene. De fleste rådgivergrupper består av en kombinasjon av rådgivende ingeniører, arkitekter, samfunnsgeografer, naturvitere, mm., og har stor faglig innsikt i de temaene som SPR-BATP omfatter.

Rådgivermiljøene arbeider både med å utvikle regionale og kommunale planer for forvaltningen og med bistå og gi råd til private eiendomsutviklere og utbyggere for hvordan disse skal forholde seg til premissene som er gitt i planene.

Det oppgis at de faglige premissene i SPR-BATP i minst tre tiår har vært en del av den planfaglige utdannelsen i Norge, og premissene gjennom det er svært godt integrert i rådgiverbransjen.

Det kan konkluderes med at SPR-BATP i stor grad har påvirket rådgiverbransjen og er faglig godt forankret.

Knyttet til rådgivning og utredninger for privat sektor oppgis det at det i mange saker kan være en utfordring om hvordan de ulike hensyn skal vektes. Her er føringene i regionale planer og kommuneplaner samt praktiseringen av innsigelsesmyndighet avgjørende for hvordan hensynene avveies. Slikt sett blir den regionale og lokale oversettelsen av SPR-BATP som blir avgjørende for rådgivernes bistand, og ikke SPR-BATP i seg selv.

Rådgivere og arkitekter som bistår eiendomsutviklere kan i mange tilfeller komme i en situasjon der de faglige rådene innenfor ulike temaer kommer i konflikt med oppdragsgivernes ønske om høyest mulig avkastning. Her oppgis det at man er tydelige på å skille mellom faglig integritet på temaer, og den bistand som gis av mer strategisk karakter.

Denne konflikten oppleves av enkelte å ha blitt noe mindre de senere årene fordi det er en økende grad av forventninger til at eiendomsutviklere og utbyggere også skal ta samfunnsansvar (klima- og bærekraft) og bidra til fellesskapets beste. Dermed forholder de seg i større grad til de faglige premissene samt mål og hensikt med SPR-BATP.

Vi har ikke gjennomført samtaler med samfunns- og bedriftsøkonomiske rådgivergrupper.

7.3 Ekspertgruppe

I tillegg har vi fått synspunkter fra en ekspertgruppe med 7 representanter fra andre deler av landet enn de 4 utvalgte eksempelområdene. Dette har vært representanter fra Statens vegvesen, Vegdirektoratet (2 stk), en representant fra Kommunenes sentralforbund, representanter fra Statsforvalteren i Vestland og Statsforvalteren i Troms og Finnmark (i alt 2 stk), en representant fra Rogaland fylkeskommune og en representant fra Kommunal- og distriktsdepartementet.

Disse synspunktene er integrert og referert til i analysene i kapittel 8 og anbefalingene i kapittel 9.

8 Analyser

I dette kapitlet drøftes de ulike spørsmålene med utgangspunkt i de ulike informasjonskildene vi har gjennomgått i kapitlene 2-7. Det er også i disse kapitlene også foretatt drøftinger og analysert funnene. De viktigste funnene har vi trukket fram her i kapittel 8 og gitt en grundigere behandling og anvendt vår samlede faglige ekspertise. Det er et omfattende materiale og mange dimensjoner å belyse. Det er har ikke vært mulig å gå like grundig inn i alle dimensjoner og temaer.

8.1 Innledning

Evalueringen har tatt utgangspunkt i følgende hovedspørsmål formulert i oppdragsbeskrivelsen fra Kommunal- og distriktsdepartementet:

- Har SPR-BATP virket etter mål og hensikt?
- Hvordan har SPR-BATP blitt fulgt opp og praktisert på statlig, regionalt og kommunalt nivå?
- Hvilken betydning har SPR-BATP hatt for utbyggere, konsulenter og andre private aktører?
- Hvordan er praktiseringen av og erfaringen med SPR-BATP i ulike regioner og landsdeler fra tettsteder, små og større byer?
- Er SPR-BATP i konflikt med mål om vekst i distriktene, mål om å ta vare på dyrket mark og mål om redusert ulikhet.
- Vurder SPR for SBAT i lys av Hurdalsplattformens formuleringer om arealpolitikken (side 36) og klima- og miljøpolitikken (side 28).

I Hurdalsplattformen slås det fast at SPR skal evalueres for å:

- Sikre at det legges til rette for vekst og utvikling i områder med svak eller negativ befolkningsutvikling,
- Sikre at planretningslinjene ikke bidrar til raskere nedbygging av dyrket mark.
- Identifisere og unngå tiltak som skaper økte sosiale og geografiske forskjeller.

Disse spørsmålene er konkretisert og utdypet gjennom intervjuguiden (vedlegg 5). Eksempelvis ved at vi har lagt inn følgende temaer i spørsmålet:

I hvilken grad opplever du at planretningslinjene (SPR BATP) bidrar til å fremme eller sikre:

- *God steds- og byutvikling?*
- *Kompakte byer og tettsteder*
- *Boligbygging*
 - *I områder med høyt utbyggingspress*
 - *I områder med lavt utbyggingspress*
- *Hensyn til estetiske kvaliteter*
- *Befolkningens helse- og livskvalitet*

- *Kulturminner og kulturmiljøer*
- *Samfunnsøkonomisk effektiv ressursutnyttelse (dvs. avgrenset til prissatte effekter)*
- *Trafikksikkerhet*
- *Effektiv trafikkavvikling*
- *Klima- og miljøvennlige transportformer (kollektivbruk, sykkel og gange)*
- *Næringsutvikling og verdiskaping*
- *Dyrket og dyrkbar mark (hindre/reducere nedbygging)*
- *Natur- og friluftsområder (hindre/reducere nedbygging)*
- *Lokalisering av «rett virksomhet på rett sted»:*
 - *Næringsvirksomhet*
 - *Handel*
 - *Statlige virksomheter / foretak*
- *Samfunnssikkerhet*
- *Områder for fritidsboliger og hyttefelt som bidrar til en bærekraftig utvikling med lave klimagassutslipp (omstilling til lav- og nullutslippssamfunnet)*
- *Regioner, områdeutvikling og utbyggingsprosjekter som bidrar til en bærekraftig utvikling med lave klimagassutslipp (omstilling til lav- og nullutslippssamfunnet)*

(Informanten fikk fire svaralternativer; Stor grad, Noen grad, Liten grad og Ikke relevant. De var også mulig å utdype svaret.)

Hovedspørsmålene i vår evaluering dreier seg om hvordan SPR-BATP har fungert og fungerer som planfaglig bevisstgjøring og prosessuelt verktøy i plansystemet.

Det er i vår studie ikke vært rammer til å gå grundig inn i hva som er den faktiske situasjonen og utviklingen innenfor temaene som retningslinjen omhandler (grad av fortetting, omfang nedbygd landbruksjord etc).

Disse to vinklingene er ikke løsrevet fra hverandre og sistnevnte blir til en viss grad belyst. Imidlertid krever en fullverdig analyse av de faktiske forhold helt andre og grundigere kartlegginger av utviklingen innenfor de ulike temaene og hensynene som SPR-BATP omhandler og en rekke samfunnsmessige utviklingstrekk som samvirker og påvirker disse.

Eksempler på spørsmål som vi ikke besvarer i denne evalueringen er om det har blitt tilstrekkelig boligbygging, om klimagassutslippene er redusert, om nedbygging av dyrka mark er redusert, osv.

For å besvare hovedspørsmålene og en rekke delspørsmål har evalueringen tatt utgangspunkt i og bygger på:

- *Tidligere forskning om praksis i anvendelse av retningslinjen.*
- *Vurderinger og sammenligning av byveksttaler og regionale planer i fire regioner (fylker).*
- *Analyse av årsrapporter 2021 fra Statsforvalterne til departementet.*

- *Analyse av KOSTRA-statistikk om innsigelser blant annet begrunnet i SPR-BATP.*
- *Analyse av ny informasjon fra landets statsforvaltere om innsigelser, varsler om innsigelser, mekling, mm.*
- *Intervjuer av ca 50 informanter hos statsforvaltere, fylkes-kommuner, kommuner, statlige virksomheter, departementer og underliggende etater, samt aktører i privat sektor. Hovedvekten av intervjuene er fra forvaltningsnivåene i fire utvalgte eksempelområder; Nordland, Trøndelag, Innlandet og Oslo-Akershus.*
- *Skriftlige innspill fra flere departementer og underliggende etater.*

8.2 Hovedinntrykk: SPR-BATP (2014) har virket og virker godt som faglig bevisstgjøring, men middels godt som styringsmiddel

SPR-BATP er et virkemiddel for å sikre konsistens både vertikalt og horisontalt i plansystemet etter pbl (2008). Med det menes at retningslinjen skal bidra til at nasjonale hensyn ivaretas i regionale og kommunale planer, og at ulike sektors hensyn samordnes og avveies på alle nivåer.

Et bærende prinsipp i plansystemet er at hvis konsistens mellom forvaltningsnivåer (vertikalt) og mellom sektorer (horisontalt) skal oppnås over tid, må innsigelsespraksis følge intensjonen(e) i loven og som er utdypet gjennom statlige planretningslinjer, som f.eks. SPR-BATP. En evaluering av praktiseringen av SPR-BATP må derfor også belyse hvordan innsigelsesmyndigheten praktiseres, noe vi har gjort i denne studien.

SPR-BATP har virket og virker godt i den forstand at retningslinjenes rolle har fungert som utdypning av lovens hensikt og som faglig veiledning. Dvs. at det er tydelig hva som er hensikten og sammenhengene mellom utviklingen i arealbruk, transportomfang og transportmiddelfordeling samt hvilke hensyn av nasjonal betydning og interesse som må vurderes og avveies i areal- og transportplanleggingen.

Det som har virket middels godt, er retningslinjene som prosessverktøy i forvaltningens praktisering. Dette gjelder særlig knyttet til hvorvidt innsigelsesmyndigheten brukes til å støtte opp under hensikten med SPR-BATP når det gjelder å sikre at nasjonale hensyn ivaretas regionalt og lokalt, samt på tvers av sektorene.

Oppsummert synes datamaterialet vårt og tidligere studier å vise at SPR-BATP fungerer godt til middels godt med hensyn til dens mål og hensikt. Vi skal i det videre utdype funnene.

8.3 SPR-BATP må nedfelles i en regional areal- og transportplan for å fungere best

I den empiriske studien vår finner vi at SPR-BATP fungerer best der retningslinjens faglige innhold er satt inn i en regional kontekst og er nedfelt i en regional areal- og transportplan. Selv om forskjellige plandokument eller styringsverktøy ikke henviser direkte til SPR-BATP, så påpeker informanter at mange av prinsippene er til stede. Dette finner vi også i vår dokumentanalyse. Retningslinjens faglige innhold er til stede og anvendes. Regional plan Oslo og Akershus er et eksempel på dette. Nesten ingen direkte henvisninger til SPR-BATP, men likevel gjennomsyret av dens faglige innhold.

Det er klare forskjeller mellom de fire studerte eksempelområdene. Skillet går mellom de som har og ikke har en regional areal- og transportplan, eller andre tydelige regionale føringer; f.eks. regionale temaplaner for handel, service og senterstruktur eller regionale planbestemmelser.

Vi finner at kommunene i større grad forholder seg til de regionale planene og planbestemmelsene der disse finnes, og hvor de faglige prinsippene er operasjonalisert og tilpasset regionale forhold. Der hvor fylkeskommunen ikke har tatt strategiske valg og operasjonalisert SPR-BATP i regionale planer, må kommunene forholde seg til de mer generelle prinsippene i SPR-BATP eller Nasjonale forventninger til kommunal og regional planlegging. Det synes da som om det er sistnevnte som i størst grad anvendes.

Det synes også som om det er i disse regionene det er en oppfatning av at SPR-BATP først og fremst er relevant for de største byene og omegn med utbyggingspress, og langt mindre relevant for områder uten utbyggingspress.

Vi vil på denne bakgrunn ta til orde for at det må være et tydeligere mål- eller skal-krav om å utvikle regionale planer for å sikre god tilpasning og differensiering av prinsippene i SPR-BATP til det regionale og de lokale utfordringsbildene (kontekst). Kravet kan f.eks. knyttes opp til byområder eller landsdeler som får tilgang på betydelige statlige investeringer eller driftsmidler i form av byvekstavtaler, belønningsmidler, evt. andre statlige tilskuddsordninger, jernbaneinvesteringer eller riksveginvesteringer.

8.4 SPR-BATP har fungert som planfaglig bevisstgjøring – både hos offentlige myndigheter og i privat sektor

Når det gjelder *offentlige aktører*, så opplever informantene i studien at SPR-BATP representerer en kontinuitet i styringssignaler om ønsket arealutvikling. Som tidligere omtalt er dagens SPR-BATP (2014) en videreføring av «Rikspolitisk retningslinje for samordnet areal- og transportplanlegging (RPR-ATP)» i 1993. Grunntonen om ønsket arealutvikling forble de samme, men det ble ved revisjonen i 2014 en sterkere vektlegging av fortetting og kompakt byutvikling, klima, lokalt selvstyre og effektive planprosesser.

Informantene opplever at SPR-BATP har fungert godt som planfaglig bevisstgjøring av alle forvaltningsnivåer og aktører, om hva som er den ønskede arealutviklingen. De opplever også at SPR-BATP tydeliggjør behovet for regional planlegging, selv om fylkeskommunene etter 2008 står fritt til selv å bestemme om de ønsker å lage regionale planer som omfatter areal- og transport. Kjennskapet til innholdet i SPR-BATP er høy hos de aller fleste informantene. Videre er det vårt inntrykk at informantene opplever at samordningen av sektorenes innspill til de regionale og kommunale planene, er blitt forbedret etter 2014 ved at statsforvalteren fikk et større ansvar og myndighet i disse prosessene.

Når det gjelder *aktører i privat næringsliv*, så er *rådgivere og konsulenter* som utfører oppdrag for myndigheter og private aktører godt kjent med SPR-BATP og bygger i stor grad sin rådgivning på det faglige grunnlaget her. Det kan uttrykkes så sterkt som at det faglige grunnlaget i RPR-ATP (1993-2014) som er videreført i SPR-BATP (2014->), gjennom tre tiår har «dannet skole» for norsk rådgiverbransje innenfor areal- og transportplanlegging, byutvikling og de senere årene også knyttet til eiendomsutvikling.

I forbindelse med rådgivning knyttet til *eiendomsutvikling* og utarbeidelse av reguleringsplaner på oppdrag for private aktører, vektlegges den regionale og lokale konteksten og kommuneplanenes prioriteringer. Det er disse føringene som i de fleste tilfeller er avgjørende for råd om strategiske tomteerverv og utformingen av reguleringsplanen. Dette er avgjørende fordi det gir signaler om hvilke delområder det satses på å utvikle også fra kommunens side, og om det er sannsynlig at planene anbefales av kommuneadministrasjon når den legges fram til politisk behandling og vedtak.

Ved bistand til myndigheter i utarbeidelse av regionale planer og kommuneplaner/kommunedelplaner, brukes det faglige grunnlaget i SPR-BATP og andre statlige og regionale føringer aktivt. Imidlertid kan det synes som om det er mindre bevissthet om hva som kan være innsigelsesgrunnlag og hvordan dette praktiseres.

Eiendomsutviklere synes i mindre grad å være kjent med SPR-BATP, og opplyser at de forholder seg til regionale og lokale planer, dvs. oversettelsene av prinsippene i SPR-BATP. Regionale- og kommunale planer anses som de viktigste rammene for deres praksis, og brukes som et grunnlag for strategiske tomtekjøp. Det vil si kjøp i områder ved kollektivknutepunkter og/eller bysentra der det er stor/god etterspørsel i markedet både for boliger og næring/handel, og det er her kommunene tilrettelegger for utvikling. På denne måten får både utbygger og kommunene utnyttet investeringer i nasjonal, regional og lokal infrastruktur.

Eiendomsutviklere opplyser at de er opptatt av at regionale og lokale planer skal gi forutsigbarhet, i og med at de ofte opererer i et 10-20-årsperspektiv på utbygginger. Utydelige definerte prinsipper i regionale- og kommunale planer kan gi økt «plan/myndighetsrisiko» for dem. Flere forholder seg dermed indirekte gjennom deres økonomiske logikk, dvs. en markedstilpasning, til prinsippene i SPR-BATP spesielt når disse er nedfelt i regional plan og kommunale planer.

Det finnes unntak og det registreres at det fortsatt er utbyggere/grunneiere som ønsker å utvikle satellittutbygginger av boliger og nærings- og handelsområder ved nybygde veikryss i riksveinettet. Områder som ikke er prioritert verken i de regionale planene eller i kommuneplanene. Informanter fra offentlige myndigheter i denne studien opplever at innsigelsesordningen ikke nødvendigvis fungerer godt for å redusere slik spredt satellittutbygging. Når det tillates slike avvik fra fortetnings- og knutepunktsprinsippene i SPR-BATP, oppleves det av de private utbyggerne som prøver å forholde seg til prinsippene i sine tomtekjøp- og utbyggingsstrategier, som inkonsekvent myndighetsutøvelse.

Utbygging av boliger på jomfruelig mark vil alltid være rimeligere enn fortetningsprosjekter innenfor byggesonen, så lenge naturtap, jordtap og klimagassutslipp, mm., ikke prises. Å tillate denne tettstedsspredningspraksisen kan dermed underminere markedsgrunnlaget for de boligene som i tråd med SPR-BATP-prinsippene utvikles rundt knutepunkter.

8.5 SPR-BATP som styringsinstrument– balansen mellom tydelighet og elastisitet/fleksibilitet

Det er i tidligere forskning pekt på koblingen mellom SPR og innsigelsesinstituttet (etter § 5-4) (Asplan Viak 2016, Tidsskrift for eiendomsrett – Statlige planretningslinjer for forvaltning av strandsona 2012, finn forfatter). Den juridiske artikkelen påpeker at retningslinjen «utdyper» loven og gir en klarere artikulering av hva som er av nasjonal

eller regional betydning – noe som er vilkåret for å kunne fremme innsigelse.

Hovedinntrykket fra vår studie er at informantene opplever denne SPRen som et *elastisk* styringsinstrument. Med det menes at den er tydelig og gir faglig retning, den er fleksibel nok til å tilpasses lokale forhold og samtidig følsom for endret politikk i skiftende regjeringer. Vi skal i det videre utdype *tydeligheten* og *elastisiteten* (fleksibiliteten).

Når det gjelder *tydelighet*, så er inntrykket fra tidligere studier og vårt datamateriale at hovedprinsippene i retningslinjene er tydelige. Flere mener at det ikke nødvendigvis er et problem at retningslinjene inneholder en god del bør og kan, siden prinsippene er tydelige. Imidlertid er det en del informanter som synes at «bør» og «kan» formuleringene gjør dem for utydelige. Det som mange påpeker fører til utydelighet er i tillegg at endring i regjeringers instruksjoner om innsigelsespraksis (i brev, rundskriv, politiske uttalelser, nasjonale forventninger og i avgjørelser av innsigelser som er fremmet), medfører *tvetydige* statlige signaler, spesielt for områder uten utbyggingspress. Dette oppleves som uheldig og medfører vanskeligheter kanskje spesielt for de regionale plan- og sektormyndighetene.

SPR-BATP anses som elastisk, det vil si at formuleringene gir rom for ulike vektlegging av hensynene avhengig av *politiske retninger og prioriteringer* (les: skiftende regjeringer) og de er fleksible slik at de kan tilpasses *lokale forhold (kontekst)*.

Vår studie av praksis viser at elastisiteten er «enorm», og tillater stor variasjon i praktiseringen hos både nasjonale, regionale og lokale aktører.

Informantene understreker at måten SPR-BATP er formulert på, gir stor «elastisitet» til å ta opp i seg nye politiske prioriteringer. Dette gjør retningslinjen svært robust over tid. Samtidig peker både informantene i denne studien og tidligere forskning på at dette medfører store utfordringer fordi praktisering hos statsforvalter og departement endres som følge av regjeringsskifte og politisk ledelse. En følge av dette er at det oppfattes som uklart hvilke hensyn som skal prioriteres, og hvordan faglige begrunnelser og politiske argumenter vektlegges.

Inntrykket fra vår empiriske studie, og tidligere studier, er at det etter SPR-BATP 2014 har vært en politisering av innsigelsesinstituttet der det argumenteres med at reduksjon i bruk av innsigelser vil gi økt lokaldemokrati. Vektlegging av lokaldemokratisk styring går dermed foran faglig begrunnede nasjonale hensyn, og faginstansers vitenskapelig forankrede begrunnelser om at planen bryter med eller ikke i tilstrekkelig grad ivaretar nasjonale hensyn. Slike endringer gir dermed utfordringer i tolkningen og anvendelsen av retningslinjen, og at det kan medføre at det i perioder ikke oppnås konsistens verken horisontalt eller vertikalt. Det

synes som om det medfører at det oppstår uklarheter om vekting og prioritering av de ulike hensyn og at til og med hovedretningen, det faglige grunnlaget i SPR-BATP, blir mer utydelig.

Flere informanter mener at SPR-BATP først og fremst bør være et *faglig* forankret dokument, som står seg over tid og som er basert på forskning bl.a. om sammenhenger mellom arealbruk og transport. Politiske føringer kan heller gis gjennom de 4-årige Nasjonale forventningene til regional og kommunal planlegging. Dersom innholdet i SPR-BATP blir for *politisk*, og det kan sås tvil om innholdet er faktabasert, kan planretningslinjene miste sin status/legitimitet. Flere stiller f.eks. spørsmål ved om det er slik at et mer differensiert (les; mer spredt) bosettingsmønster i områder med lite utbyggingspress faktisk gir økt attraktivitet for bosetting, slik retningslinjene foreslår. Det kan fremstå som et paradoks at når staten skal si hva som er viktig, så velger staten å vektlegge lokale myndigheters vurderinger, fremfor mer faglig robuste lokaliseringsprinsipper som bidrar til lavere klimagassutslipp, bedre mobilitet for barn, unge og eldre, mer innholdsrike tettsteder og mer samfunnsøkonomisk effektiv ressursutnyttelse.

Lokalisering av offentlig virksomhet. I vår studie finner vi, i tråd med tidligere studier, at det er stor variasjon i hvorvidt *lokaliseringen* av offentlig virksomhet gjøres i henhold til prinsippene i SPR-BATP eller ei. Svært mange statlige virksomheter er i liten grad bevisst disse prinsippene eller de nedprioriterer dem. De blir dermed ikke anvendt i vurderinger og beslutninger om egen lokalisering. Økonomi er ofte argumentet som trumfer prinsippene i SPR-BATP, selv om det er står i retningslinjen (4.5 og 6.5) at statlig virksomheter skal anvende prinsippene og lokalisere seg «tilpasset eksisterende og planlagt senterstruktur og kollektivknutepunkter». Informanter opplever det som svært uheldig for legitimiteten til SPR-BATP at statlige etater ofte selv ikke følger opp lokaliseringsprinsippene.

Stor variasjon i innsigelsespraksis. Vi finner *stor variasjon i praktiseringen av innsigelsesmyndigheten* etter SPR-BATP. Antall innsigelser som fremmes begrunnet i SPR-BATP, antall varsler som fører til endring slik at innsigelse ikke føres frem, økt samordning, dialog og mekling, gir indikasjoner på om retningslinjen legges til grunn for innsigelsespraksisen. Likevel finner studien vår, og andre studier, at i etterkant av signalene fra 2014 og fremover, om at lokaldemokratiske prosesser og hensyn skulle veies tyngre enn tidligere, så har variasjonen i innsigelsespraktiseringen økt. Signaler fra departementene til innsigelsesmyndighetene var at de skulle delta aktivt tidlig i planprosessene med kunnskap og veiledning om temaene og hvordan man kan utvikle løsninger og iverksette tiltak som tar de nødvendige hensyn. Det skulle legges til rette for at innsigelse kan unngås. Sammen

med en styrking av statsforvalterens samordningsrolle av statlige myndigheter, var hensikten å få færre innsigelser til avgjørelse i departementet og en økning i spørsmål som håndteres regionalt-lokalt gjennom veiledning, dialog og mekling. KOSTRA-statistikk, tilleggsopplysninger fra statsforvalterne og intervjuer tyder på at dette er oppnådd. Det var fra 2014 til 2015/16 en sterk nedgang i antall innsigelser både til kommuneplaner og -delplaner, samt reguleringsplaner. Antallet svinger deretter fra år til år i takt med blant annet valgår og antall planer som er under revisjon, utarbeidelse og på høring, men trenden er likevel relativt tydelig. I vårt materiale ser vi en tydelig forskjell i hva statsforvalterne svarer på hvorvidt de legger SPR-BATP til grunn for innsigelsespraksis eller ei. De fleste gjør det, men enkelte gjør det ikke. Nedgangen i innsigelser ses på som en positiv tendens av mange, men enkelte fagmyndigheter er bekymret for at for mange avgjørelser tas uten at deres godt faglige begrunnede innvendinger tillegges vekt. En systematisering av innsigelsesavgjørelser fra KMD i Solbergregjeringen (Strand 2015) viste at faglige begrunnelser ble vektet ned, mens argumentet om lokalt selvstyre ble gitt mer vekt (i 75 % av avgjørelsene, mot 40 % i forrige regjering, Strand 2015). Dette gjelder også faglige begrunnelser basert på klimahensynene i SPR-BATP. Vi gjenfinner dette i kvalitative vurderinger og utsagn fra informantene. Noen informanter var tydelige på at hvis departementet ikke tar til følge innsigelser med gode faglige begrunnelser som er fremmet med bakgrunn i SPR-BATP, så ville man «gå lei» og slutte å bruke tid på å forsøke å ivareta nasjonale hensyn. Dette vil helt opplagt svekke konsistensen i plansystemet.

Stor variasjon i bruk av SPR-BATP i regionale planer. Vi finner stor variasjon i *hvordan fylkeskommunene utvikler regionale planer* som legger til grunn det faglige grunnlaget i SPR-BATP. Mange fylkeskommuner har laget regionale planer for areal- og transport for fylker eller viktige funksjonelle områder, men det finnes fremdeles fylker hvor dette ikke eksisterer (kun strategier eller mindre spesifikke prinsipper for hele fylket). I noen planer henvises det til SPR-BATP eksplisitt, i andre ikke. De manglende henvisningene til hensyn som er nevnt spesifikt i SPR-BATP, kan være uheldig da det kan svekke planenes innsigelsesgrunnlag. Men viktigere er det hvordan prinsippene er «operasjonalisert» og gitt et regionalt uttrykk i de regionale planene, og her finner vi stor variasjon i hvor «stram» arealpolitikk de regionale planene legger opp til. Mens den regionale planen for areal og transport i Oslo og Akershus (2015) regnes for å være den «strammeste», med retningslinjer om å tegne fortettingsgrenser hvor 80% (90%) av utviklingen skal skje, mens kun 20% (10%) tillates utenfor, så er de fleste regionale planer uten slike tallfestede mål. I forhandlingene rundt byvekstavtaler ser vi at den konkrete operasjonaliseringen av SPR-BATP

i regionale planer danner utgangspunkt for hvor langt byvekstavtalene kan gå når det gjelder arealføringer. Dermed er den faktiske operasjonaliseringen inn i regionale planer helt essensiell for utøvelsen av byvekstavtaleordningen (og kommende regionvekst/bygdevekstavtaler) og innsigelsesordningen. På bakgrunn av dette er det gode argumenter for å innføre et krav om regionale planer på areal- og transportområdet.

Stor variasjon i bruk av prinsippene i SPR-BATP i kommunale planer.

Vi finner at det er *stor variasjon i hvordan kommuner legger prinsippene i SPR-BATP til grunn* for sin arealpolitikk og sin arealplanlegging. Det er helt tydelig et skille mellom byer, som legger prinsippene til grunn, og distriktskommuner med mer spredtbygd bebyggelse – som ikke i samme grad legger dem til grunn. Oppsummeringen av alle statsforvalternes vurderinger i 2021 viser dette tydelig.

Oppsummert: Stor variasjon langs flere dimensjoner. Dette tyder på at SPR-BATP er et *svært elastisk* styringsinstrument. Vi finner altså *stor variasjon i*

- hvordan statlige virksomheter selv lokaliserer seg, samt i
- praktiseringen av hvordan fylkeskommunene utvikler regionale planer som legger til grunn det faglige grunnlaget i SPR-BATP,
- hvordan samordning og dialog utøves mellom statlige innsigelsesmyndigheter (særlig statsforvalterne) og kommunalt nivå,
- hvordan innsigelser fremmes og hva som blir utfallet/avgjørelsene hos departementet.
- hvorvidt kommunene legger prinsippene i SPR-BATP til grunn i sin arealplanlegging og arealpolitikk – fra tydelig til i liten grad.

Balansen mellom tydelighet og elastisitet berører den grunnleggende dualiteten i pbl (2008) om å både ivareta prinsippet om nasjonal styring (pbl som en koblingslov til andre sektorlover) og prinsippet om lokalt selvstyre.

Det vil alltid være avveininger av forholdet mellom statlig styring, tydelig retningsgivning basert på tunge faglige ekspertvurderinger, og lokalt selvstyre.

Informantene gir tilbakemeldinger om at man nå i en situasjon med klima- og naturkrise bør se på noen hensyn som mer grunnleggende og gjennomgripende enn andre. Klimahensyn (utslippsreduksjoner og klimatilpasning), naturhensyn og matsikkerhet blir pekt på av flere som et slike hensyn som må få forrang (høyeste prioritet) også foran hensynet til lokalt selvstyre.

Vår vurdering er at SPR-BATP bør oppdateres slik at den blir *tydeligere* på hvilke avveininger og prioriteringer som «skal» eller «bør» gjøres, og at klima- og naturhensyn skal være et tyngre premiss. Det må også tydeliggjøres hvilken betydning denne vektleggingen har for innsigelsesgrunnlaget.

Vi kan slå fast at SPR-BATP er et viktig styringsinstrument som skal sikre konsistens i plansystemet. Basert på vår studie vil vi ta til orde for at tydeligheten styrkes på bekostning av elastisiteten for å ivareta rollen som styringsinstrument som sikrer konsistens og forutsigbarhet. Studien indikerer at det er en risiko for at legitimiteten til SPR-BATP som styringsinstrumentet svekkes. Det kan dermed også svekke tilliten til pbl (2008) som rammen for et konsistent plansystem.

8.6 Tematisk har SPR-BATP i stor grad ivaretatt noen av hensynene, men i mindre grad andre

Tematisk har SPR-BATP fungert godt i utviklingen av kompakte byer og tettsteder med effektive transportløsninger og økt boligbygging i områder med utbyggingspress. Det er for eksempel verd å merke seg at Norges største by, Oslo, har det høyeste antall godkjente reguleringsaker og et ganske lavt antall innsigelsaker. Likevel kunne den vært noe tydeligere på prioritering av transportformer i sentrumsområder; om det er bil, kollektivtransport, sykkel eller gange? Retningslinjene oppleves som noe vanskelig å tolke i dag, når det gjelder mobilitetshierarki.

SPR-BATP har fungert i mindre grad som direkte styringsverktøy for tilrettelegging for klima- og miljøvennlige transportformer, og for riktig lokalisering av virksomheter. Som omtalt tidligere har imidlertid retningslinjene hatt en indirekte påvirkning på dette feltet ved å bli «oversatt» i regionale planer og byvekstavtaler. SPR-BATP har også fungert i mindre grad direkte mht. ivaretagelse av dyrket og dyrkbar mark, natur- og friluftsområder og av samfunnsikkerhet, men også her har det vært en indirekte påvirkning først og fremst gjennom regionale planer. Vi finner disse funnene igjen i statsforvalternes rapportering til KDD (se kapittel 4). Funnene er også svært gjenkjennelig i resultater fra tidligere forskningsarbeider (se kapittel 3)

Som nevnt i avsnittet ovenfor så peker flere av informantene på at vi nå er i en situasjon med klimakrise og naturkrise, hvor det er behov for å vekte hensynene i SPR-BATP tydeligere mot hverandre. Klimahensyn (utslippsreduksjoner og klimatilpasning) og naturhensyn blir pekt på av flere som et slikt hensyn som må få forrang (høyeste prioritet), også foran hensynet til lokalt selvstyre. Vi vil derfor ta til orde for at SPR-BATP gis en tydeligere og grundigere forankring i langsiktig økologisk bærekraft (klima, natur- og biologisk mangfold), og at dette blir sterkere nasjonale hensynene som løftes fram som noe som må prioriteres lokalt. Dette må også få følger for praktiseringen av innsigelsesordningen.

Flere informanter mener at formuleringene om jordvern i SPR-BATP ikke lenger er i tråd med nyere nasjonale føringer og mål om å unngå

nedbygging av dyrka mark. Samtidig mener representanter i ekspertgruppa at SPR-BATP ikke må endres slik at man igjen risikerer framvekst av satellittutbygginger løsrevet fra eksisterende tettstedsstrukturer. De fleste byer og tettsteder i Norge har et betydelig fortettingspotensial og arealer som kan transformeres til ny bruk. Å stille strengere krav i SPR-BATP om arealregnskap og dokumentasjon for arealbehov bør vurderes innført som premiss for at kommuner kan legge ut nye utbyggingsområder. Samtidig bør det vurderes om vei- og jernbanemyndigheter skal få tydeligere krav å søke etter løsninger som kan bidra til mindre nedbygging av dyrka mark blant annet basert på analyser og avveininger om standardvalg og hastighet for større infrastrukturprosjekter.

Våre informanter i de fire eksempelområdene uttrykker at SPR-BATP kun i noen eller liten grad ivaretar tema som hensyn til estetiske kvaliteter, befolkningens helse- og livskvalitet, kulturminner og kulturmiljøer, trafikksikkerhet og effektiv trafikkavvikling samt næringsutvikling og verdiskaping. Spørsmålet er også hvor bredt tematisk SPR-BATP skal favne. Representanter i ekspertgruppa mener at det er viktigere at SPR-BATP holder fast ved kjernetemaet; sammenhenger mellom arealbruk og transport og hvilke prinsipper som derfor bør følges enn at «alle gode hensyn» skal være omtalt i retningslinjene. Dette samsvarer, ikke overraskende, også med tilbakemeldinger fra sektormyndighetene.

Som det fremgår av våre funn er mange andre tema uansett vel ivaretatt gjennom andre føringer enn SPR-BATP; f.eks. gjennom krav om ROS-analyser og konsekvensutredninger i plan- og bygningsloven, krav i vegnormaler, veglov, føringer og veiledere fra Riksantikvaren, DSB og NVE m.m. Vi er enige med ekspertgruppa i at det er viktigere at SPR-BATP holder fast ved det viktigste budskapet og de viktigste avveiningene enn at SPR-BATP skal nevne alle tema. Som nevnt kommer mange av disse temaene uansett inn i planprosessene gjennom andre krav og føringer.

Flere av våre informanter tar til orde for at hyttebygging og utbygging av fritidsboliger bør få omtale i SPR-BATP. Det uttrykkes også som et økende problem at kommuner gir dispensasjoner slik at fritidsboliger og hytter kan bruksendres til boliger, enten permanent eller for en begrenset periode. Konsekvensene av en slik utvikling synes ikke å være tilstrekkelig vurdert. Vi har ikke analysert dette teamet nærmere her, men observerer at de siste månedenes debatt om temaet aktualiserer spørsmålet påpekt av våre informanter.

8.7 SPR-BATP og sosial ulikhet – sosial bærekraft

Det er indikasjoner på at det skjer en viss gentrifisering i kompakte knutepunkt og sentrumsområder, gjelder både i byer og mindre tettsteder, blant annet på grunn av høye boligpriser i disse områdene. Slik skaper klimapolitikk og byutvikling rundt kollektivknutepunkt også boligvinnere. I store byer har man tatt tak i dette, og bidratt til at det vokser frem boligkjøpsmodeller som tilbyr lavinntektsgrupper sentrale boliger under markedspris, gjennom leie-til-eie-modeller, dele-eie-modeller etc. I kompakte byer vil også tilgangen til mobilitet være større, fordi et bedre kollektivtilbud sikrer transport også for dem som ikke har råd til bil, eller de som ønsker å spare utgifter til bil (flere biler i husholdningene). I et «Just mobility»-perspektiv («rettferdig mobilitet») er derfor kompakt by- og tettstedsutvikling viktig for å redusere ulikheten i tilgangen til mobilitet. Kompakte byer- og tettsteder gir også et bedre grunnlag for å etablere gode tilbud av andre fellesløsninger som dermed kan redusere behovet for stort boareal og gi reduserte bokostnader. Slik kan etter vår oppfatning BATP bidra både til å øke og redusere ulikheter. SPR-BATP som virkemiddel kan ikke alene løse utfordringen med sosial ulikhet, om de er geografisk betinget eller av andre årsaker. Det må i tillegg anvendes andre virkemidler som for eksempel ordninger med leie-til-eie, delingsløsninger, osv. Det er slik vi ser det, behov for mer forskning om hvordan man skal unngå at kompakt by- og tettstedsutvikling øker sosiale ulikheter.

Et sammensatt virkemiddelapparat må anvendes for å redusere sosiale og geografiske ulikheter i by- og stedsutviklingen. Vi tar likevel til orde for at SPR-BATP gis en tydeligere og grundigere forankring i langsiktig sosial bærekraft, dvs. hensyn til sosial utjevning, forebyggende helse, kulturelle og fysiske aktiviteter, friluftsliv, mm. Planenes effekt for folkehelse og andre dimensjoner ved sosial bærekraft må belyses sterkere i beslutningsgrunnlaget for regional og kommunal arealplanleggingen.

8.8 SPR-BATP og tilpasningen til by- og landkontekster

Som vi gjorde rede for ovenfor viser studien en stor variasjon i hvordan kommunene legger SPR-BATP-prinsippene til grunn for sin arealplanlegging. Hovedtendensen er at den følges av byene, men i mindre grad i landkommuner. Dette innebærer at praktiseringen av retningslinjen har vært *svært følsom* for lokale variasjoner.

Flere av informantene oppfatter retningslinjene som mest aktuell for større byområder og byer. Både temaene og formuleringene mener de i svært liten grad angår distriktskommuner og områder uten utbyggingspress. Det ble pekt på at en tydeligere oppdeling av

retningslinjen trolig vil medføre at den ble sett på som mer relevant også utenfor byområdene.

Informantene er samstemte om at retningslinjen ikke er til hinder for utvikling i distriktskommuner og områder uten utbyggingspress. Den er imidlertid heller ikke et virkemiddel som fremmer vekst.

Vi er av samme oppfatning. Det er ingen føringer eller formuleringer som er til hinder for utvikling i distriktskommunene, men formuleringene bidrar heller ikke. Etter vår vurdering bør heller ikke SPR-BATP være et slikt virkemiddel.

Det er en rekke samfunnsmekanismer, megatrender og politiske føringer som påvirker utvikling i distriktene, og dermed er det helt andre virkemidler som bør anvendes for å fremme utvikling i distriktene. Det kan f.eks. være

- skatte- og avgiftspolitik,
- landbruks-, fiskeri- og havbrukspolitikk – konsesjoner og tilskuddsordninger,
- konkurransesituasjon med internasjonale markeder og priser på importvarer,
- næringspolitikk, verdikjedetenkning og innovasjonstiltak

Den store utfordringen er ofte at disse politikkområdene ikke sees i sammenheng. Det er vår oppfatning at det statlige nivået må bli mye flinkere til å koordinere seg og tenke helhetlige verdikjeder (verdisirkler) i utforming av innovasjonstiltak, skatte- og avgiftspolitikken, mm.. Et synlig og tydelig eksempel på svak helhetlig tenkning og samordning, er lokalisering av statlig virksomhet som sjelden sees i sammenheng med en helhetlig by-, steds- og næringsutviklingstankegang.

Vår vurdering er at SPR-BATP inneholder et godt grunnlag for differensiering mellom områder med og uten utbyggingspress, det vil i hovedsak si mellom byer/bykommuner/byområder og andre kommuner/mindre tettsteder. Dette kan imidlertid forbedres og tydeliggjøres i SPR-BATP ved å justere strukturen og i enkelte formuleringer.

Det kan for eksempel understrekes at de regionale planene bør utvikles og være tydelige på denne differensieringen basert på det regionale utfordringsbildet. Den regionale planen kan ha bestemmelser om at det skal utarbeides lokale stedsanalyser, boligbehovsanalyser, arealregnskap, klimagassbudsjetter, m.m., som grunnlag for stedstilpassede bolig-, areal- og transportplaner.

SPR-BATP må bli mye tydeligere på at prinsippene for lokalisering også gjelder for statlige aktører, prinsippene i SPR-BATP må nedfelles i sektormyndighetenes styringshierarki og framgå tydelig i

departementenes styring og tildelingsbrev til sine underordnede direktorater og etater.

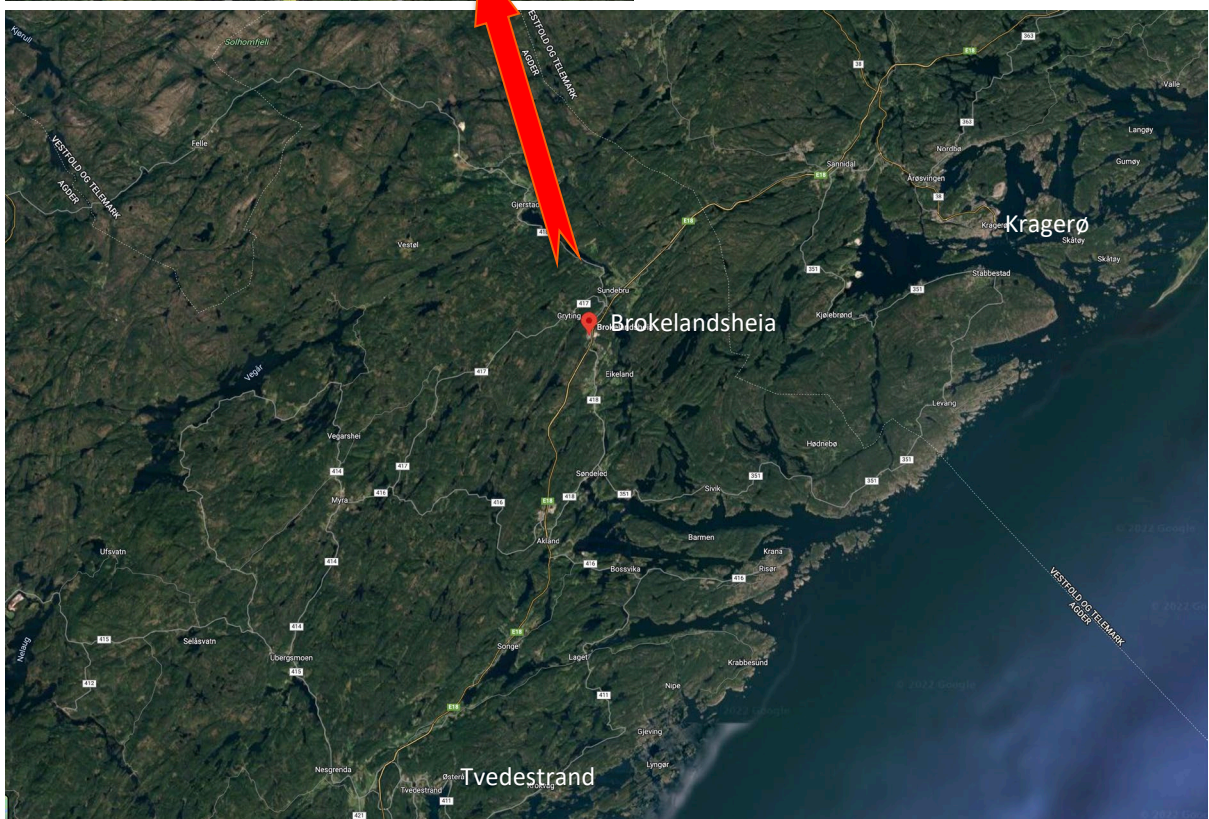
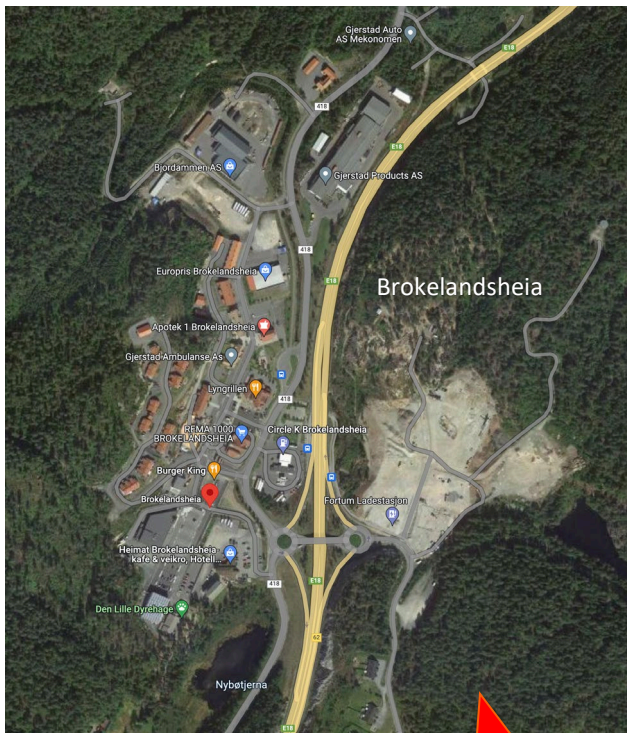
Gjennom byvekstavtaler stiller staten krav til at byområder skal utvikle arealbruk og transportsystem i tråd med prinsipper i SPR-BATP og slik at byområder når nullvekstmålet for personbiltrafikken. Samtidig bidrar staten med belønningsmidler og betydelige statlige tilskudd til infrastruktur for kollektivreisende, syklende og gående.

I distriktene bidrar staten også med betydelige investeringer i vei og jernbane, men uten at staten stiller like tydelige krav til en regionalt samordnet areal- og transportpolitikk. Nye riksveger og jernbaneprosjekter kan endre vesentlig på konkurranseforhold mellom kommuner, tettsteder og områder innen en landsdel eller region. Uten en samordnet regional plan vil eksisterende tettsteder bli utfordret av etablering av ny infrastruktur som åpner mulighetene til å ta i bruk andre arealer. Spillsituasjoner kan oppstå og sluttresultatet behøver ikke å bli mer attraktive tettsteder i regionene, i stedet kan man risikere at eksisterende tettsteder forvitrer ved at handel og næringsliv flytter ut til den nye riksvegen. Eksempler på dette er Brokelandsheia (jf. Figur 9), Vinstra vegpark, Stange/Kolomoen.

Vi vil anbefale at staten i større grad enn i dag stiller krav om regionale planer for stedsutvikling, arealbruk og mobilitet som vilkår for større statlige investeringer i riksveg og jernbane, akkurat slik staten stiller vilkår overfor større byområder for å få statlige belønningsmidler.

SPR-BATP bør gjelde hele landet, men det bør vurderes å strukturere retningslinjene for ulike typer områder i landet, f.eks. en todeling:

- Del 1: Større byområder / områder med utbyggingspress og befolkningsmessig grunnlag for et godt kollektivtilbud og
- Del 2: Områder med mindre eller lite utbyggingspress der det er behov for andre typer mobilitetsløsninger enn tradisjonell kollektivtrafikk



Figur 9: Brokelandsheia i Agder har vokst fram som et industri-, handels- og fornyelsesområde langs E18, uten nærhet til eksisterende tettsteder som Kragerø eller Tvedestrand. Ill. Basert på Google Maps, satellittfoto (2022).

9 Anbefalinger

Som oppsummert i tidligere kapittel (kapittel 8), så er vurderingen vår samlet sett at SPR-BATP og tidligere RPR-ATP, har fungert godt som et prosessuelt verktøy og et redskap som har sikret rimelig høy grad av konsistens i det norske planhierarkiet. Vi mener imidlertid at det vil være en forbedring med en tydeligere vektingen av eller prioriteringen mellom ulike hensynene. Det er begrunnes blant annet i informantenes svar om at det ikke er vanskelig å forstå intensjonen i SPR-BATP, men at avveininger likevel kan være vanskelige å foreta spesielt for mindre kommuner. Eksempler på det kan være avveininger av nasjonale og regionale hensyn vs. lokale hensyn som f.eks. press fra grunneiere og ønske om gevinster ved tomtsalg og lovnader om næringsutvikling og arbeidsplasser.

Endringer i innsigelsespraksis skaper usikkerhet og tvetydighet, og informantenes svar bør tas på alvor. Tvetydigheten og vanskelighetene i oppfølgingen oppleves størst for områder uten utbyggingspress. Vi mener derfor at det bør gjøres noen justeringer i SPR-BATP, og bygger disse anbefalingene i tillegg på funn i tidligere forskning, direkte innspill fra departementene og deres underliggende etater samt våre egne analyser av det empiriske datamaterialet.

Anbefaling 1. SPR-BATP må beholdes som virkemiddel i det norske plansystemet, men forbedres og oppdateres.

SPR-BATP må gjerne fortsatt være kortfattet. Retningslinjene må ikke omhandle alle tema i planlegging, men heller holde fast ved viktige forskningsbaserte prinsipper om fysisk planlegging og sammenhenger mellom arealbruk og mobilitet.

Klargjøre hvordan de ulike SPRene forholder seg til hverandre, særlig koblingen mellom SPR-BATP og SPR klima og klimatilpasning.

Navnet på retningslinjene bør vurderes på nytt. Det kan fremstå litt tilfeldig at ordet «bolig» kom inn i 2014, også grønne arealer og næringsarealer er viktige; ikke minst i lys av økt fokus på matsikkerhet, naturmangfold og klimaperspektivet. Dessuten bør retningslinjene få en forkortelse som er enklere å uttale og huske enn tilfelle er for SPR-BATP. Dette kan framstå som en detalj, men kan være et praktisk og enkelt virkemiddel for å lette kommunikasjonen og anvendelsen av retningslinjene både i fagmiljøene, i politiske fora og blant øvrig engasjert offentlighet

Ikke minst har det vært en endring i planlegging av transportløsninger fra hovedvekt på store fysiske infrastrukturtiltak til planlegging av mobilitetsløsninger som i større grad kombinerer digitale løsninger på tvers av transportformer i en reisekjede, men sammen med fysisk infrastruktur.

Mobilitet og mobilitetsløsninger oppfatter vi som et videre begrep enn transport og som i større grad betrakter hele reisekjeder på tvers av transportformer. Ulike transportformer har tradisjonelt vært skilt fra hverandre både administrativt og gjennom regulering og rammesetting. Mobilitetsplanlegging og -løsninger innebærer oftest en kombinasjon av flere måter å forflytte seg på (gjelder også gods- og varelogistikk) og omfatter nye måter å organisere og eie transportmidler. Utbredelse av delte mobilitetsløsninger for sykkel og bil og innføring av autonome busser er eksempler på dette. Mobilitet er et derfor et mer fremtidsrettet begrep enn transport som handler om å forenkle tilgjengelighet for personer og varer og å utvikle helhetlige og bærekraftige løsninger på tvers av alle transportformer.

Samordningsbegrepet har vært tett knyttet til samfunnsøkonomisk effektiv ressursutnyttelse, nå bør fokuset i større grad rettes mot klimaperspektivet, bevaring av dyrka mark, natur og biologisk mangfold og folkehelse.

Kan et nytt navn på SPR være: Statlige planretningslinjer for bærekraftig arealbruk og mobilitet, med forkortelsen SPR-BAM?

Anbefaling 2. SPR-BATP bør gi tydeligere retning og vekting for å sikre konsistens, det bør legges mer vekt på tydelighet fremfor fleksibilitet

Basert på studien vil vi ta til orde for at SPR-BATP er et viktig styringsinstrument som skal sikre konsistens i plansystemet, og den bør derfor styrke tydeligheten og redusere elastisiteten noe for å ivareta denne rollen. Hvis ikke risikerer man å svekke legitimiteten til dette styringsinstrumentet, noe som igjen kan svekke tilliten til pbl (2008) som rammen for et konsistent plansystem.

Dette mener vi blant annet kan gjøres ved å:

- Forbedre sammenheng og konsistens mellom mål, hensikt, hensyn og praktiseringen av SPR-BATP (dvs. Innsigelsesinstituttet).
- Stramme opp strukturen slik at prioriteringene og vektingen av ulike hensyn blir tydeligere.
- Tydeliggjøre hva som menes med bruken av «skal, må, bør, kan», dvs. Hvilken vekting de tillegges og hvordan de rangeres.
- Tydeliggjøre hvordan BATP skal anvendes i ulike typer områder og hva som er vesentlige hensyn alle steder og hvilke hensyn som skal vektlegges i byene (områder med utbyggingspress) og utenfor byene (områder uten utbyggingspress).

Anbefaling 3. SPR-BATP bør være dypere forankret i FNs bærekraftsmål, og være et eksplisitt virkemiddel i klima- og naturpolitikken

Klimakrisen og naturkrisen bør bringes eksplisitt inn som grunnleggende premiss og bakgrunn for retningslinjene, og noe retningslinjene skal svare ut. Klima- og naturkrisen blir stadig tydeligere og FNs klimapanel og naturpanel understreker at det haster med å gjennomføre utslippsreduksjoner og det haster med å sikre naturområder som viktig for å ivareta natur- og biologisk mangfold, men også som bidrag til å redusere utslipp/øke opptak av klimagasser og tilpasning til klimaendringer. Dermed bør klimaperspektivet – og naturhensyn – vektes tyngre i retningslinjene.

SPR-BATP bør generelt gis en dypere forankring i FNs bærekraftsmål, som også omfatter og vektlegger sosial bærekraft. Vi vil imidlertid ikke anbefale at retningslinjene fullt ut skal ivareta alle tema i FNs bærekraftsmål. Det er som nevnt over viktigst å holde fast ved prinsipper for fysisk planlegging og sammenhenger mellom arealbruk og mobilitet.

Anbefaling 4. SPR-BATP bør ta inn nye temaer – og ta ut enkelte formuleringer

På bakgrunn av funnene i studien, informantenes svar og egne vurderinger, anbefales det å ta inn:

- Utvikling av «hytter og fritidsboliger» og hensyn som må vektlegges ved planlegging av dette, særlig hvordan naturhensyn og klimahensyn skal belyses og veies i slike saker, men også hensynet til en samordnet og helhetlig steds- og mobilitetsutvikling.
- «Samfunnssikkerhet» på en tydeligere og mer eksplisitt måte ved å forbedre formuleringene slik at de gjenspeiler slik det er regulert i ulike lovverk (herunder plan- og bygningsloven med tilhørende nasjonale forventninger og rundskriv innen samfunnssikkerhet.)

På bakgrunn av funnene i studien, informantenes svar og egne vurderinger, foreslås det å ta ut eller omformulere:

- kravet om høyere arealutnyttelse enn det som er typisk.
- formuleringene som åpner opp for spredt boligbygging i områder uten/lite utbyggingspress.

Representanter i ekspertgruppa delte ikke umiddelbart vårt forslag om å ta ut kravet om høyere arealutnyttelse i knutepunkter, enn det som er typisk. Selv om dette kravet synes lett å nå i områder med utbyggingspress, så er det relevant i mange andre deler av landet. Ved en evt. todeling av retningslinjene til ulike typer områder i landet kan formuleringen bli stående for den delen av retningslinjene som gjelder områder med mindre eller lite utbyggingspress.

Retningslinjene gir nå i stor grad mulighet til spredt boligbygging i områder med lite utbyggingspress. Formuleringen oppleves å bidra til økt «by/tettstedsspredning» og det fremstår som usikkert om formuleringen er kunnskapsbasert. Det er påpekt av flere informanter og annen forskning at spredt utbygging ikke nødvendigvis er riktig oppskrift for å øke attraktiviteten for bosetting i mindre tettsteder og andre områder med lite utbyggingspress/aktivitet.

Anbefaling 5. Retningslinjene må være kunnskapsbaserte og robuste over tid.

Retningslinjene bør gjennomgående inneholde føringer som er kunnskapsbaserte og robuste over tid. Politiske føringer som ofte har en kortere levetid er mer kortsiktige, kan formidles gjennom Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging.

Anbefaling 6: SPR-BATP bør gjennomgås for å styrke jordvernet, men formuleres slik at man samtidig unngår satellittutbygginger.

Formuleringene i SPR-BATP bør gjennomgås for å styrke jordvernet, men formuleres slik at man samtidig unngår satellittutbygginger.

De fleste byer og tettsteder i Norge har et betydelig fortettingspotensial og arealer som kan transformeres til ny bruk. Nye formuleringer om hensyn til jordvern bør kombineres med å stille strengere krav til dokumentasjon av behovet for nytt utbyggingsareal. For eksempel krav om arealregnskap og dokumentasjon for arealbehov som premiss før kommuner kan legge ut nye utbyggingsområder.

Det bør vurderes om vei- og jernbanemyndigheter skal få tydeligere krav om å søke etter løsninger som kan bidra til mindre nedbygging av dyrka mark. Det kan blant annet stilles krav om å foreta analyser og avveininger om standardvalg og hastighet for større infrastrukturprosjekter, både vei og jernbane. Spesielt krav om høy hastighet legger stive føringer på kurvatur (vertikalt og horisontalt) som igjen stiller krav til trasévalg og bredde.

Anbefaling 7. Det bør være et krav om at SPR-BATP nedfelles i regional plan (interkommunal plan)

Den empiriske studien viser tydelige at SPR-BATP må få et regionalt språk for å være tilpasset regionale og lokale forhold. En regional plan vil blant annet fungere som en faglig veiledning med tydelig vektning og prioritering av ulike hensyn.

"Oversettelsesjobben» med å nedfelle prinsippene i retningslinjene i regional plan (interkommunal plan) bør være et absolutt krav. Hvis ikke

tar ikke fylkeskommunene den regionale samfunnsutviklerrollen sin på alvor.

SPR-BATP må stille vilkår om regional plan for stedsutvikling, bærekraftig arealbruk og mobilitetsløsninger for områder som kan få betydelige statlige midler til nye riksveg-, jernbaneprosjekter, store statlige tilskudd gjennom det som tidligere ble kalt 50/50-prosjekter (Fornebubanen, bybanen i Bergen, og super/metrobuss i Stavanger og Trondheim), byvekstavtaler, belønningsmidler og evt. nye tilskuddsordninger.

Anbefaling 8: Det bør stilles tydeligere krav til dokumentasjon og kunnskapsgrunnlag i planprosesser.

På bakgrunn av innspill fra informanter og ekspertgruppa vil vi foreslå at det vurderes innført tydeligere krav til dokumentasjon i planprosesser, f.eks. arealregnskap, boligbehovsanalyser, fortettingsanalyser, stedsanalyser, klimagassbudsjett, etc. Det bør stilles tydeligere krav til behovsanalyser som premiss for at kommunene kan legge ut nye utbyggingsområder i kommuneplanene.

Anbefaling 9: Det bør utvikles mer og bedre veiledning og flere verktøy i planleggingen.

Flere av informantene har i intervjuer uttrykt at det kan være vanskelig å foreta avveininger mellom ulike hensyn og at SPR-BATP kan være vanskelig å tolke. Vi vil foreslå at det tilknyttet SPR-BATP vurderes etableres veiledningsmateriale til tema som flere har påpekt som krevende å vurdere, f.eks. med elektroniske pekere til planlegging.no eller tiltak.no. Det kan f.eks. være gode eksempler på avveining og løsninger som både ivaretar høy tetthet og gode uteoppholdsarealer, løsninger som sikrer både kompakt byutvikling og ivaretagelse av støykrav, avveining mellom ulike transportformer i sentrumsgater osv. Enkelte har tatt til orde for at det er behov for en verktøykasse knyttet til de ulike plantypene / plannivåene. Vi mener at dette bør vurderes nærmere.

Anbefaling 10: SPR-BATP bør gjelde hele landet, men det bør vurderes å strukturere retningslinjene for ulike typer områder i landet, f.eks. en todeling.

SPR-BATP bør gjelde hele landet, men det bør vurderes å strukturere retningslinjene for ulike typer områder i landet, f.eks. en todeling:

- Del 1: Større byområder / områder med utbyggingspress og befolkningsmessig grunnlag for et godt kollektivtilbud og
- *Del 2: Områder med mindre eller lite utbyggingspress der det er behov for andre typer mobilitetsløsninger enn tradisjonell kollektivtrafikk*

10 Forslag til konkrete endringer og justeringer av SPR-BATP

I dette kapittelet gjennomgår vi teksten i SPR-BATP og gir konkrete endringsforslag og i flere tilfeller forslag til nye formuleringer. Gjennomgangen er basert på vår datainnsamling kapittel 2-7, analysen i kapittel 8 og anbefalingene i kapittel 9. Dette er ikke en fullstendig og ferdig gjennomgang av retningslinjen, men noen første forslag basert på våre funn og vurderinger. Det må fortsatt foretas en rekke avveininger for og i mot, som strekker seg utenfor rammen for vårt oppdrag.

Vi har organisert det slik at SPR-BATPs originaltekst er gjengitt i tekstbokser med markering i kursiv av de setninger og avsnitt der vi mener det bør vurderes nærmere i en revisjon av retningslinjene. Deretter, under tekstboksene, kommer våre konkrete forslag.

Statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging

Fastsatt ved kgl.res. av 26.09 2014, jf. plan- og bygningsloven av 27. juni 2008, § 6-2.

Forslag 1. Tittelen bør vurderes endret til: **Statlige planretningslinjer for bærekraftig arealbruk og mobilitet.**

Samordningsbegrepet har vært tett knyttet til samfunnsøkonomisk effektiv ressursutnyttelse, nå bør fokuset i større grad rettes mot klimaperspektivet, bevaring av natur og biologisk mangfold, bevaring av dyrka og dyrkbar mark, og fremme folkehelse.

Mobilitet og mobilitetsløsninger oppfatter vi som et videre begrep enn transport og transportsystemer. Mobilitet er et fremtidsrettet begrep som handler om å forenkle tilgjengelighet for personer og varer og å utvikle helhetlige og bærekraftige løsninger på tvers av alle transportformer.

Mobilitetsløsninger betrakter i større grad hele reisekjeder og mobilitetsplanlegging innebærer å vurdere løsninger som kombinerer flere måter å forflytte seg på. Også nye løsninger for gods- og varelogistikk inngår i begrepet. Utvikling og planlegging av mobilitet omfatter nye måter å organisere og eie transportmidler. Eksempler på dette er delingsløsninger for sykkel og bil og autonome busser.

Tittelen «Statlige planretningslinjer for bærekraftig arealbruk og mobilitet» mener vi gjenspeiler de siste årenes endringen fra hovedvekt på planlegging av store fysiske transportinfrastrukturtiltak til planlegging av mobilitetsløsninger der man kombinerer digitale løsninger på tvers av transportformer i en reisekjede, kollektive og individuelle løsninger, mikromobilitet, mm, sammen med store og små fysiske infrastrukturtiltak.

1. Hensikt

Hensikten med retningslinjene er å oppnå samordning av bolig-, areal- og transportplanleggingen og bidra til mer effektive planprosesser. Retningslinjene skal bidra til et godt og produktivt samspill mellom kommuner, stat og utbyggere for å sikre god steds- og byutvikling.

Forslag 2. Som nevnt i forslag 1 bør hensikten med retningslinjene forankres og begrunnes sterkere i klimautfordringen, viktigheten av å bevare natur, biologisk mangfold og dyrka og dyrkbar mark. En mulig formulering kan være:

«Retningslinjene skal være et nasjonalt klimapolitisk virkemiddel i planlegging etter plan- og bygningsloven (2008). Hensikten med retningslinjene er å oppnå samordning av areal- og transportplanleggingen for å sikre klimavennlige areal- og mobilitetsløsninger, og ivareta naturmangfold, kulturlandskap og dyrket og dyrkbar mark. Retningslinjene skal også bidra til mer effektive planprosesser»

2. Virkeområde

Retningslinjene gjelder for planlegging i hele landet. Praktisering av retningslinjene må tilpasses regionale og lokale forhold.

Forslag 3. Retningslinjene bør gjelde hele landet, men det bør vurderes å strukturere retningslinjene for ulike typer områder i landet, f.eks. en todeling:

- Del 1: Større byområder / områder med utbyggingspress og befolkningsmessig grunnlag for et godt kollektivtilbud

- Del 2: Områder med mindre eller lite utbyggingspress der det er behov for andre typer mobilitetsløsninger enn tradisjonell kollektivtrafikk.

Retningslinjene skal legges til grunn ved statlig, regional og kommunal planlegging etter plan- og bygningsloven og ved enkeltvedtak som statlige, regionale og kommunale organer treffer etter plan- og bygningsloven eller annen lovgivning. *Statlige organer, fylkeskommuner og kommuner bør bruke retningslinjene i sin øvrige virksomhet innenfor de rammene vedkommende sektorlov gir.*

Forslag 4. Vi mener denne formuleringen bør bli tydeligere, men har foreløpig ikke noe konkret forslag.

3. Mål

Planlegging av arealbruk og transportsystem skal fremme samfunnsøkonomisk effektiv ressursutnyttelse, god trafiksikkerhet og effektiv trafikkavvikling. Planleggingen skal bidra til å utvikle bærekraftige byer og tettsteder, legge til rette for verdiskaping og næringsutvikling, og fremme helse, miljø og livskvalitet.

Forslag 5. De viktigste samfunnsmessige utfordringene vi står overfor bør nevnes først. Som nevnt i forslag 2 over bør det framkomme at de viktigste hensynene er å redusere klimagassutslipp, naturtap, tap av dyrka og dyrkbar jord. Ved å nevne disse først viser man at disse hensynene er viktigere enn 'samfunnsøkonomisk effektiv ressursutnyttelse', 'god trafiksikkerhet' og 'effektiv trafikkavvikling'.

Det er ikke nødvendigvis noen motsetning i dette, men det gir et tydeligere signal om hva som skal prioriteres i planleggingen fremover.

Vi foreslår derfor at første setning blir: «Planlegging av arealbruk og mobilitetsløsninger skal fremme målet om et lavutslippssamfunn, minst mulig naturtap, minst mulig tap av dyrka og dyrkbar mark, samfunnsøkonomisk effektiv ressursutnyttelse og fremme helse, miljø og livskvalitet».

Utbyggingsmønster og transportsystem bør fremme utvikling av kompakte byer og tettsteder, redusere transportbehovet og legge til rette for klima- og miljøvennlige transportformer.

Forslag 6. Dette er et kjernebudskap i retningslinjene som bør beholdes. Det er kunnskapsforankret og det bidrar til levende og attraktive byer og tettsteder, mobilitet for alle m.m. Ordet «bør» kan vurderes erstattet med «skal».

Vi foreslår: «Utbyggingsmønster og transportsystem skal fremme et lavutslippssamfunn, gjennom utvikling av kompakte byer og tettsteder, redusert transportbehov og tilrettelegging for klima- og miljøvennlige mobilitetsløsninger.»

I henhold til klimaforliket er det et mål at veksten i persontransporten i storbyområdene skal tas med kollektivtransport, sykkel og gange.

Forslag 7. Det bør henvises til klima- og naturkrisen, FNs bærekraftsmål og Norges internasjonale klimaforpliktelser. Det videreutviklede nullvekstmålet i NTP 2022-2033 er en operasjonalisering av bærekraftspolitikken knyttet til transport i storbyene og bør derfor vurderes tatt inn i vårt forslag til Del 1 av retningslinjene, dvs. den som skal gjelde for områder med utbyggingspress og med befolkningsmessig grunnlag for et godt kollektivtilbud, jfr. forslag 3 over. Det må samtidig i vårt forslag til Del 2 av retningslinjen, dvs. resten av landet, understrekes at det også er behov for å vri mobiliteten til å bli mindre bilavhengig, hindre utflytende arealbruk og satellittutbygging.

Vi foreslår følgende formulering til retningslinjen:

Del 1: «I henhold til FNs bærekraftsmål, Norges internasjonale klimaforpliktelser og nullvekstmålet, er omstilling til grønnere transportformer nødvendig. Nullvekstmålet innebærer at klimagassutslipp, kø, luftforurensing og støy skal reduseres gjennom effektiv arealbruk og ved at veksten i persontransporten tas med kollektivtransport, sykling og gange.»

Del 2: «I henhold til FNs bærekraftsmål og Norges internasjonale klimaforpliktelser er det også for områder utenfor de større byområdene, behov for å vri mobiliteten til å bli mindre bilavhengighet for å utvikle

attraktive tettsteder, bidra til bedre folkehelse og økt bevegelsesfrihet for dem som ikke kan kjøre bil.»

Planleggingen skal legge til rette for tilstrekkelig boligbygging i områder med press på boligmarkedet, med vekt på gode regionale løsninger på tvers av kommunegrensene.

Forslag 8. Dette er et fornuftig mål som gjerne kan beholdes, men som ikke er det eneste arealtema som fortjener en målformulering. Også ivaretagelse av «grønne» arealer, lokalisering av handel, service og næringslokalisering med rett virksomhet på rett sted, tilrettelegging for lavutslippssamfunnet med nye blå-grønne næringer kan inngå som mål.

4. Retningslinjer for samordning av bolig-, areal- og transportplanleggingen

Forslag 9. Overskriften i delkapittel 4 bør i tråd med forslag 1 over, vurderes endret til: «Retningslinjer for utvikling av bærekraftig arealbruk og mobilitet».

4.1 Rammer for utbyggingsmønster og transportsystem bør fastsettes i regionale planer i tråd med disse retningslinjene. Planene bør avklare utbyggingsmønster, lokalisering av regionale handels- og servicefunksjoner og hovedtrekkene i transportsystemet, herunder knutepunkter for kollektivtrafikken. Planene bør trekke langsiktige grenser mellom by- og tettstedsområder og store sammenhengende landbruks-, natur- og friluftsområder.

Forslag 10. Dette er kjernetema i retningslinjene, men kravet til å utvikle regionale planer bør bli tydeligere. Kravet om regionale planer bør være et krav og premiss for områder som skal motta større statlige tilskudds- eller investeringsmidler, ikke bare for byområder som kan få byvekstavtaler, belønningsmidler og evt. andre nye tilskuddsordninger hjemlet i NTP eller Hurdalsplattformen, men også områder der staten bidrar med betydelige investeringer i riksveger og jernbane-

/kollektivprosjekter, har behov for regionale planer for stedsutvikling, arealbruk og mobilitet.

4.2 Utbyggingsmønster og transportsystem må samordnes for å oppnå effektive løsninger, og slik at transportbehovet kan begrenses og det legges til rette for klima- og miljøvennlige transportformer.

Forslag 11. Teksten bør beholdes, men rekkefølgen på argumentasjonen kan endres, jfr. forslag 2 og 5 over.

Her bør «kan» tas ut. Da blir formulering: «...slik at transportbehovet begrenses og det legges til rette for klima- og miljøvennlige transportformer/mobilitetsløsninger»

4.3 I by- og tettstedsområder og rundt kollektivknutepunkter bør det legges særlig vekt på høy arealutnyttelse, fortetting og transformasjon. I områder med stort utbyggingspress bør det legges til rette for arealutnyttelse utover det som er typisk.

Forslag 12. Teksten bør vurderes omformulert eller kun legges inn i det vi forslår er Del 2 av retningslinjen, jf. forslag 3.

Formuleringen er neppe nødvendig i den delen av retningslinjene som skal gjelde større byområder og områder med utbyggingspress (del 1), men kan være relevant å ha med i områder og tettsteder med mindre eller lite utbyggingspress (del 2) for å legge til rette for mer levende og innholdsrike møteplasser og tettsteder i distriktene.

Samtidig bør hensynet til gode uteområder, lysforhold og miljøkvalitet tillegges vekt, i tråd med statlige normer og retningslinjer.

Forslag 13. Kan det etableres veiledning til planretningslinjene for hvordan slike avveininger om høy arealutnyttelse og de nevnte andre hensyn kan gjøres på en god måte? Gjerne med gode eksempler og digitale pekere i retningslinjene til veiledning på planlegging.no eller tiltak.no.

Potensialet for fortetting og transformasjon bør utnyttes før nye utbyggingsområder tas i bruk. Nye utbyggingsområder bør styres mot sentrumsnære områder med mulighet for utbygging med mindre arealkonflikter. Utvikling av nye, større boligområder må sees i sammenheng med behovet for infrastruktur.

Forslag 14. Første setning bør beholdes, evt. styrkes med ordet skal. Vi anbefaler sterkt at det stilles strengere krav til dokumentasjon for behovet for nye utbyggingsområder, f.eks. i kapittel 5 Beslutningsunderlaget i dagens retningslinjer. Det kan stilles krav både til arealregnskap (med naturregnskap og økosystemregnskap) og boligbehovsanalyser. Metodikk for slike beslutningsunderlag utvikles nå, både av KLD og KDD. Det finnes i tillegg kalkulatorer for å beregne klimaeffekt av nedbygging (for eksempel i Miljødirektoratets regi). Det er derfor nødvendig å være tydeligere på at dere forventer at kommunene tar i bruk slike instrument for å få mer informert og kunnskapsbasert plangrunnlag i arealbeslutninger.

Det er nødvendig å ta vare på god matjord, men jordvernet må balanseres mot storsamfunnets behov.

Forslag 15. Det bør vurderes strengere formuleringer om jordvern i tråd med nye politiske signaler og langsiktige behov for å ivareta matsikkerhet.

Stortingets vedtak i 2017 om dispensasjonsbestemmelsen, hvor jord ble spesielt nevnt, bør speiles i SPR-BATP. Vi foreslår derfor formuleringen «Det er et nasjonalt mål å ta vare på god matjord, og dette må gjenspeiles i arealplanleggingen».

I områder med lite utbyggingspress, og hvor lokale myndigheter vurderer det som nødvendig for å øke attraktiviteten for bosetting, kan det planlegges for et mer differensiert bosettingsmønster.

Forslag 16. Denne setningen bør tas ut da det er tvilsomt om den er kunnskapsbasert. Flere informanter gir uttrykk for at politikere i kommuner med bosettingsutfordringer gjerne gjør «hva som helst» for å tilrettelegge for egne innbyggere eller for å legge til rette for nye arbeidsplasser. Det er ikke sikkert at et mer differensiert eller spredt bosettingsmønster vil bidra til å øke bosettingen. I stedet kan de negative effektene av spredt bosetting, som retningslinjene for øvrig er opptatt av å unngå, bare forsterkes.

4.4 Infrastruktur og framkommelighet for kollektivtrafikken skal prioriteres i planleggingen. I transportkorridorer hvor det er grunnlag for det, skal areal og kapasitet til bane og annen kollektivtrafikk vektlegges.

Forslag 17. Denne retningslinjen bør omformuleres i tråd med anbefalingen om å todele retningslinjene, jfr. forslag 3 over. Tilrettelegging for kollektivtransport i transportsystemet og baneløsninger er som regel relevant i større byområder med utbyggingspress, mens både større og mindre byer og tettsteder bør utvikle smarte mobilitetsløsninger; dette bør også vektlegges, men det krever gjerne en annen type infrastruktur og tilrettelegging.

Knutepunkter for kollektivtrafikken bør ha gode overgangsmuligheter mellom ulike transportmidler. Det bør legges til rette for innfartsparkering langs hovedlinjene for kollektivtrafikken. Tilrettelegging for innfartsparkering må sees i sammenheng med behovet for fortetting og effektiv arealutnyttelse rundt kollektivknutepunkter.

Forslag 18. Retningslinjen er relevant, men mobilitetsbegrepet bør innarbeides slik at retningslinjen blir mer relevant og fremtidsrettet både

for større byområder med utbyggingspress og mindre byer og tettsteder uten utbyggingspress, jfr. forslagene 3 og 17 over.

Planleggingen skal bidra til å styrke sykkel og gange som transportform. I større by- og tettstedsområder der økt bruk av sykkel og gange kan bidra til effektive løsninger for transportsystemet, bør det utarbeides planer for et sammenhengende gang- og sykkelvegnett med høy kvalitet.

Forslag 19. Dette er også viktig, men bør omformuleres slik at tema er relevant både for større byområder og mindre byer og tettsteder, jfr. forslagene 3, 17 og 18 over. Det bør derfor legges til: «Også i mer spredtbygde strøk er det nødvendig å utarbeide planer for et trygt og attraktivt sykkel- og gangnettverk, for å sikre mer aktiviserende hverdagsreiser, bedre tilgang til rekreasjonsområder uten bil, og for å bedre folkehelsen».

4.5 Det skal legges til rette for at handelsvirksomhet og andre publikumsrettede private og offentlige tjenestetilbud kan lokaliseres ut fra en regional helhetsvurdering tilpasset eksisterende og planlagt senterstruktur og kollektivknutepunkter. Dette gjelder også for besøks- og arbeidsplassintensive statlige virksomheter. Virksomhetene må tilpasses omgivelsene med hensyn til størrelse og utforming.

Forslag 20. Det er viktig at statlige virksomheter i større grad enn i dag lever opp til lokaliseringsprinsippene i retningslinjene. Prosedyrer for statlige virksomheter som skal bygge nytt eller leie nye lokaler bør gjennomgås. Når det gjelder handelsvirksomhet, service og tjenestetilbud bør dette tema inn som et krav i regionale planer. Retningslinjene bør derfor omformuleres til «skal» når det gjelder utarbeidelse av regionale planer og planbestemmelser om dette tema.

4.6 Effektiv og sikker trafikkavvikling og god framkommelighet for næringstransport må vektlegges i planleggingen. Virksomheter for godstransport bør lokaliseres med god tilgjengelighet til jernbane, havn eller hovedvegnett.

Forslag 21. Dette avsnittet bør vurderes omformulert i tråd med forslag 1 og 3 over. Mobilitetsbegrepet bør vurderes innført og omtalen av tematikken kan vurderes tilpasset om man befinner seg i eller utenfor et større byområde. Her bør det fremkomme at planleggingen må legge opp til at mer av næringstransporten tas på godstog eller skip.

4.7 I planleggingen skal det tas hensyn til overordnet grønnstruktur, forsvarlig overvannshåndtering, viktig naturmangfold, god matjord, kulturhistoriske verdier og estetiske kvaliteter. Kulturminner og kulturmiljøer bør tas aktivt i bruk som ressurser i by- og tettstedsutviklingen.

Forslag 22. Det er et spørsmål om hvor mange tema som skal nevnes som viktige hensyn i retningslinjene. Flere tema ivaretas bedre andre steder enn i de statlige planretningslinjene.

Vi foreslår følgende formulering:

«Norges mål for naturmangfold er å stanse tapet av biologisk mangfold for å sikre at økosystemene er robuste og leverer livsviktige økosystemtjenester til folk, bevarer klodens livsvariasjon og bidrar til menneskelig utvikling, velferd og bekjempelse av fattigdom. I tillegg til den betydning naturen har for mennesket, har naturen og dets mangfold også en egenverdi.

I planleggingen skal disse hensyn vektlegges og det skal tas hensyn til arealtilstand av betydning for viktig naturmangfold, naturtyper og uberørt natur, samt forsyvende og regulerende økosystem, opplevelsestjenester, grønnstruktur, kulturminner og kulturmiljøer.»

4.8 Planleggingen skal ta høyde for universell utforming og tilgjengelighet for alle, og ta hensyn til den delen av befolkningen som har lav mobilitet.

Forslag 23. Her bør det vurderes om ordlyden skal styrkes. Hva betyr det å ta høyde for noe? Formuleringen illustrerer at skal/bør diskusjonen ikke er så enkel. At man *skal* gjøre noe diffust kan være mindre tydelig enn at man *bør* gjøre noe spesifikt. Dette ser vi i mange eksempler på retningslinjer i regionale planer. Selv om ordene *skal* eller *må* brukes, så er ikke nødvendigvis resten formuleringene i retningslinjene tydelige.

5. Retningslinjer for beslutningsunderlaget

5.1 Planlegging av utbyggingsmønster og transportsystem skal omfatte alternativvurderinger som beskriver konsekvenser for miljø og samfunn, herunder samfunnsøkonomiske virkninger. Regionale planer bør vurdere sentrumsnære utbyggingsområder som reduserer arealkonflikter og muliggjør bærekraftige transportløsninger.

Forslag 24. Dette avsnittet bør omformuleres i tråd med forslagene 1, 2, 10, 20 og 22 over.

5.2 Ved behov for økt transportkapasitet skal mulighetene for å løse transportbehovet med et effektivt kollektivtilbud og bedre tilrettelegging for sykkel og gange utredes.

Forslag 25. Det er ikke alle steder et effektivt kollektivtilbud er relevant, avsnittet bør derfor omformuleres i tråd med forslag 1 og 3 over. Mobilitetsbegrepet bør benyttes.

5.3 Ved forslag om omdisponering av verdifull dyrket eller dyrkbar jord, eller viktige arealer for naturmangfold, grønnsstruktur eller friluftsinnteresser, bør potensialet for fortetting og transformasjon være kartlagt.

Forslag 26. Som vi har påpekt i forslag 14 over bør det kreves tydeligere krav til dokumentasjon før nye utbyggingsområder tillates. Se også forslag 22. Her foreslår vi at ordlyden endres fra «bør» til «skal». Og at del legges til: «Denne typen omdisponering bør unngås».

5.4 Regionale analyser av befolkningsvekst og befolkningssammensetning og lokale og regionale analyser av boligmarkedet bør inngå i grunnlaget for planleggingen.

Forslag 27. Retningslinjen bør vurderes omformulert i tråd med forslagene 14 og 26 over.

6. Retningslinjer for samarbeid og ansvar for gjennomføring

6.1 Kommuner, fylkeskommuner og statlige myndigheter må samarbeide om planleggingen for å sikre samordning av utbyggingsmønster og transportsystem. Regionalt planforum bør brukes aktivt.

Forslag 28. Det er også behov for å samarbeide om planleggingen som skjer forut for planer etter plan- og bygningsloven, f.eks. i statlige konseptvalgutredninger, vurdering av tiltak og prioriteringer i Nasjonal transportplan med handlingsprogram, tidligfasevurderinger om lokalisering av nye sykehus m.m. Her synes det å være et forbedringspotensial i prosessene, større åpenhet og involvering av blant annet fylkeskommuner og kommuner i planleggingen.

6.2 Fylkeskommunene skal legge retningslinjene til grunn ved utarbeidelse av regionale areal- og transportplaner, ved sin medvirkning i den kommunale planleggingen og som kollektivtransportmyndighet og vegeier.

6.3 Statlige, fylkeskommunale og kommunale myndigheter må samordne sine arbeider med konseptvalgutredninger, helhetlige bymiljøavtaler, bypakker og regional og kommunal planlegging etter plan- og bygningsloven.

Forslag 29. Avsnittet bør omformuleres til de avtaletyper som gjelder i dag og som skal gjelde fremover, jfr. forslag 28 over og forslag til nye tilskuddsordninger og avtaletyper omtalt i NTP eller Hurdalsplattformen (f.eks. tilskuddsordning for mindre/mellomstore byområder, regionvekstavtaler og bygdevekstavtaler).

6.4 Kommunene skal legge retningslinjene og vedtatte regionale planer til grunn for arbeidet med egne planer og for behandling av private planforslag. Kommunene bør i overordnede planer fastsette minimumskrav til utnytting i fortettingsområder.

Forslag 30. Avsnittet bør vurderes omformulert i tråd med forslag 14 og 26 over om å styrke kravet til dokumentasjon i kommunale planprosesser.

6.5 Kommunale, fylkeskommunale og statlige etater og foretak skal legge retningslinjene til grunn for lokalisering av egne virksomheter.

Forslag 31. Her er det ikke behov for å endre selve retningslinjen, men praksis må endres. Derfor bør det også vurderes prosesskrav i retningslinjene, særlig for statlige virksomheter, jfr. forslag 20 over. Dette kan for eksempel være «Statlige etater skal i vurderingsgrunnlaget for sin lokalisering (enten det er leie eller eie/nybygging) alltid få frem konsekvenser av lokaliseringalternativene for klimautslipp (mobilitetsmønster og reduksjon av naturens evne til å ta opp og lagre CO₂), naturtap og lokal by- og stedsutvikling. Disse hensynene må veie tungt opp mot økonomiske begrunnelser».

6.6 Fylkesmannen og andre statlige sektormyndigheter skal legge retningslinjene til grunn for sin medvirkning i planprosessene. Innspill skal fremmes tidlig i planleggingen og samordnes så langt det er mulig.

6.7 Planer i strid med retningslinjene kan gi grunnlag for innsigelse eller innvending. *Statlige og regionale myndigheter skal vektlegge lokaldemokratiet når det vurderes om det skal fremmes innsigelse eller innvending.* Innsigelse eller innvending skal avgrenses til konflikter med nasjonale eller vesentlige regionale interesser.

Forslag 32. Setningen i retningslinjen bør tas ut. Kommunene er planmyndighet og for å opprettholde en sunn maktbalanse mellom kommunenes selvstyre og statlige og regionale fagmyndigheters muligheter til å fremme innsigelse, bør statlige og regionale myndigheter få anledning til å vektlegge nasjonale eller vesentlige regionale interesser alene. Dette bør ikke veies opp mot lokaldemokratiets ønsker. Som rapporten har vist, er SPR-BATP og innsigelsesordningen en del av de konsistensskapende mekanismene i plansystemet, og denne funksjonen er viktig å ivareta. Hva som er nasjonale og vesentlige regionale interesser,

kan i stedet klargjøres tydeligere for å unngå unødvendig mange innsigelser.

6.8 For å fremme raskere og mer effektive planprosesser for viktige samferdselstiltak bør statlige planvirkemidler vurderes. For særskilt prioriterte samferdselsprosjekter skal statlig plan vurderes.

7. Ikrafttredden

Retningslinjene trer i kraft straks. Retningslinjene erstatter rundskriv T-5/93 Rikspolitiske retningslinjer for samordnet areal- og transportplanlegging.

Ingen forslag til endringer.

11 Referanser

- Amundsen, Helene, Petter Christiansen, Gro Sandkjær Hanssen, Hege Hofstad, Anders Tønnesen, og Hege Westskog. 2019. *Byvekstavtaler i et flernivåperspektiv: helhetlig styringsverktøy med demokratiske utfordringer*. Report. CICERO Center for International Climate and Environmental Research - Oslo
<https://pub.cicero.oslo.no/ciceroxmlui/handle/11250/2617470>.
- Asplan Viak (2015). *Evaluering av forskrift om rikspolitisk bestemmelse for kjøpesentre*. Rapport til Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Dato: 2015-02-16
- Asplan Viak (2016). Hvordan fungerer statlige planretningslinjer som verktøy i arealpolitikken. Oslo, 27. april 2016
- Asplan Viak/ Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2016). Erfaringer med samordning gjennom planlegging etter plan- og bygningsloven
- Civitas (2014). Kommuneplanens arealdel som grunnlag for helhetlige bymiljøavtaler: kartlegging, vurderinger, anbefalinger. Forfatter: Rune Opheim, mars 2014
- ECON 1995. Bruk av rikspolitiske retningslinjer etter plan- og bygningsloven
- Hanssen, Gro Sandkjær og Nils Aarsæther (red) (2018b) *Plan- og bygningsloven. En lov for vår tid?* Oslo: Universitetsforlaget
- Hanssen, Gro Sandkjær og Nils Aarsæther (red.) (2018a) *Plan- og bygningsloven. Fungerer loven etter intensjonene?* Oslo: Universitetsforlaget
- Harvold, Kjell, Berit Nordahl og Trond Vedeld (2019) *Regional bolig-, areal- og transportplanlegging. Status og utviklingsmuligheter*. NIBR-rapport 2019:13
- Hofstad, Hege og Gro Sandkjær Hanssen (2015) Samfunnsutviklerrollen til regionalt folkevalgt nivå. Videreutvikling av rollen gjennom partnerskapsbasert regional utvikling og planlegging. NIBR-rapport 2015:17
- Hofstad, Hege og Gro Sandkjær Hanssen (2016) *Implikasjoner av større regioner for den regionale samfunnsutviklerrollen*. NIBR-report 2016: 6
- Holth, F. og N. Winge (2018a). *Overprøving og kontroll i miljøforvaltningen – hvem vokter vokterne?* innlegg på lanseringen av

- bøkene fra EVAPLAN: «Plan- og bygningsloven 3.0 – fungerer loven behovene i dagens samfunn?», Litteraturhuset Oslo, 29.8. 2018
- Holth, F. og N. Winge (2018b). *Svak kontroll i plan- og bygningsretten*. PLAN, 3/2018, s. 8-13
- Ibrahim, Abd EL Hamid, 2017. *Nullvekstmålet og lokalisering av publikumsrettede offentlige virksomheter: Relokalisering av Stavanger universitetssykehus*. Masteroppgave ved Universitetet i Stavanger
- Innjord, F. A. (red.) (2010). *Plan- og bygningsloven med kommentarer*. Oslo: Gyldendal Akademisk
- Insam, Civitas, Cicero (2016). Kortreist kvalitet. Hva betyr omstilling til et lavutslippssamfunn for kommunesektoren? KS-FOU.
- Kasa, S., Westskog, H. & Rose, L. E. (2016). Municipalities as Frontrunners in Mitigation of Climate Change: Does soft regulation make a difference? *Environmental Policy & Governance*, 28(2), s. 98–113
- KMD (2014c). *Retningslinjer for innsigelse i plansaker etter plan- og bygningsloven*. Rundskriv H-2/14. Kommunal- og moderniseringsdepartementet
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/retningslinjer-for-innsigelse-i-plansaker-etter-plan--og-bygningsloven/id751295/>, lastet ned 5.1.2018
- KLD (2016). Rundskriv: T-2/16 Nasjonale og vesentlige regionale interesser på miljøområdet – klargjøring av miljøforvaltningens innsigelsespraksis
- Millstein, M., G. Orderud. G. S. Hanssen og S. Stokstad (2016) *Staten og bærekraftig byutvikling. En kartlegging av statens ansvar og roller i byutviklingsavtaler*. NIBR-rapport 2016: 10
- Minde, Hanne Winger. 2022. *Private planer som rettslige styringsmidler – med private planer skal landet bygges?* (tentativ tittel og årstall, pågående arbeid). Ph.D. thesis, Universitetet i Bergen
- Myklebust og Schütz, 2012. *Statlige planretningslinjer for forvaltning av strandsona*. Tidsskrift for eiendomsrett, ss 87-119, 2. juni 2012)
- NIVI (2014). *Kartlegging av plankapasitet og plankompetanse i kommunene*, utarbeidet på oppdrag fra KS. NIVI-rapport, 2014:1
- NIBR notat 2006:104. Rikspolitiske retningslinjer- Utgangspunkt og erfaringer
- NIBR notat 2006:127. Rikspolitiske retningslinjer for barn og unge – en evaluering

- NMBU/NIBR (Harvold, K., Stokke, K. B. og Tesli, A.) (2015). Evaluering av de statlige planretningslinjene for differensiert strandsoneforvaltning. Samarbeidsrapport NMBU–NIBR
- Nyseth, T. & Buanes, A. (2017). Når staten skal samordne seg selv: samordning av statlige innsigelser til kommunale planer. *Kart og plan*, 77 (1)
- Næss, Petter (2004). Bedre utforming av store offentlige investeringsprosjekter. Vurdering av behov, mål og effekt i tidligfase. NTNU Concept rapport nr. 9
- Riksrevisjonen (2019) Undersøkelse av behandling av innsigelser i plansaker. Dokument 3:7 (2018–2019)
- Statsbygg (2009). Statlig lokalisering og god by- og stedsutvikling: Gode eksempler. Oslo. Statsbygg
- Stokstad, Sigrid, Gro Sandkjær Hanssen, Fredrik Holth, Eivind Junker og Nikolai Winge (2020) *Bedre samordning mellom plan- og bygningsloven og sektorlovgivningen*. NIBR-rapport 2020:17
- Strand, Arvid og Gro Sandkjær Hanssen (2018) The missing link» mellom statlige tidligfaseutredninger og planlegging etter plan- og bygningsloven (2008). Kapittel 6 i Hanssen, Gro Sandkjær og Nils Aarsæther (red) (2018b) *Plan- og bygningsloven. En lov for vår tid?* Oslo: Universitetsforlaget. S. 85-105
- Sykehusbygg (2017). Veileder for tidligfasen i sykehusbyggprosjekter.
- TØI (2010). *Miniutredning om arealbruk og transport*. NMBU/NIBR 2015. Evaluering av de statlige planretningslinjene for differensiert strandsoneforvaltning
- TØI (2017) Aud Tennøy, Marianne Knapskog, Frants Gundersen, Oddrun Helen Hagen, Eva-Gurine Skartland og Kjersti Visnes Øksenholt (2017). *Statlig lokalisering – hvor og hvorfor?* TØI-rapport, 1576/2017. <https://www.toi.no/publikasjoner/statlig-lokalisering-hvor-og-hvorfor/article34541-8.html>
- TØI (2022, ikke publisert) Aud Tennøy, Gro Sandkjær Hanssen og Einar Leknes (2022). Arealdimensjonen i byvekstavgiftene – sammenlikning av Nord-Jæren, Bergensområdet og Trondheimsområdet
- Vatsvåg, Endre (2016). *Sykehuslokaliseringen i Stavanger – et positivt bidrag til byutviklingen?* Masteroppgave, Institutt for landskapsplanlegging, NMBU
- Vista Analyse (2014). Erfaringer og utfordringer med klima- og energiplanlegging i kommuner og fylkeskommuner. Vista-rapport, 2014/23, Simen Pedersen og Annegrete Bruvoll

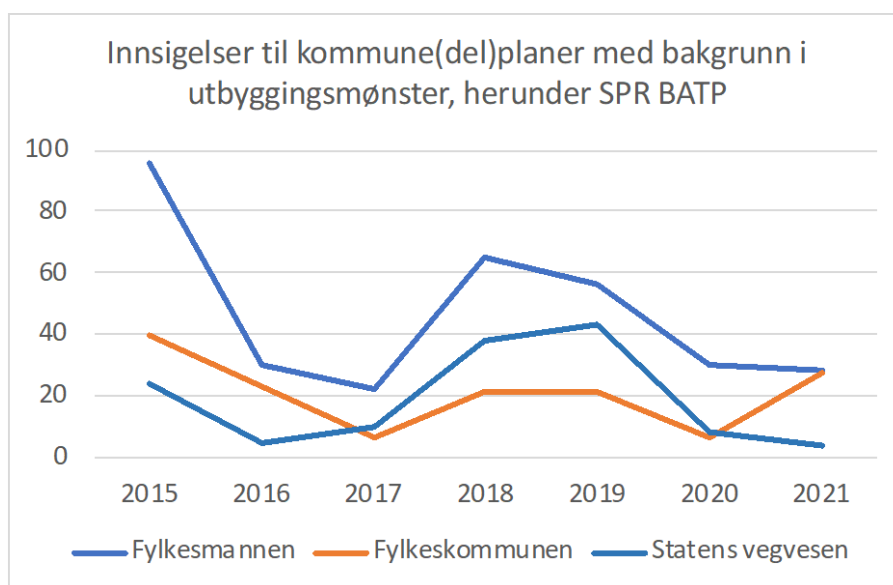
Winge, N. K. (2017). Plan- og bygningsloven – en felles arena for sektorer og interesser? *Kart og plan*, 77, 7–20

Winge, N. K. (2018a). En felles arena for sektorer og interesser? I Hanssen, G.S. og N. Aarsæther (2018) Plan- og bygningsloven 2008: fungerer loven etter intensjonene? Oslo: Universitetsforlaget

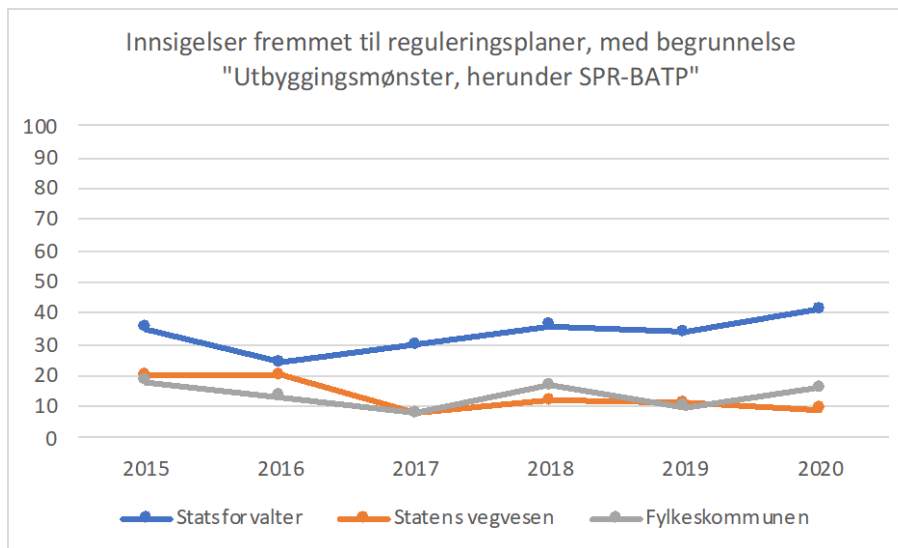
12 Vedlegg 1 – Innsigelser om utbyggingsmønstre

Antall innsigelser vedrørende utbyggingsmønstre samvariere med antall planer som er på høring

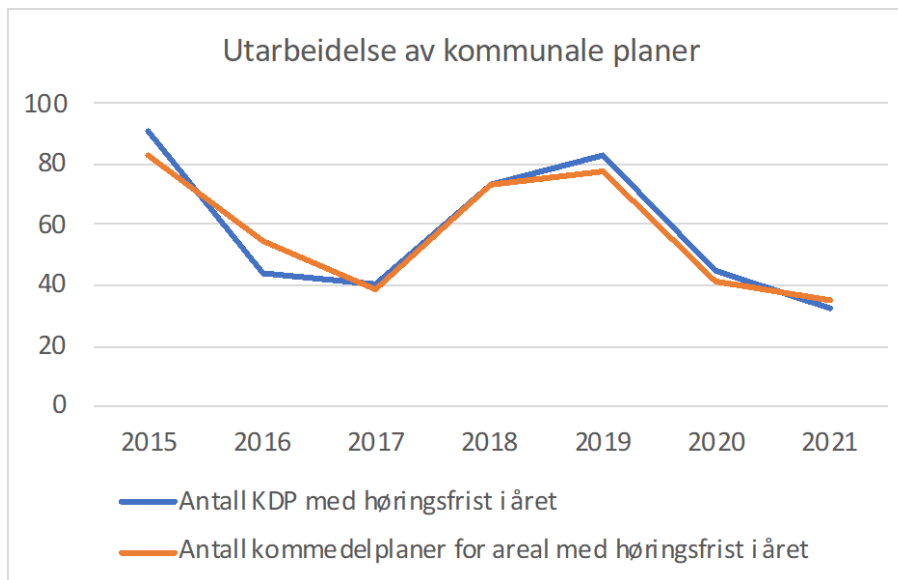
Figur 10 og Figur 11 viser hvordan antall innsigelser varierer med antall planer som er på høring. Tidspunktene for når planer er på høring har spesielt for kommuneplaner og kommunedelplaner en viss samvariasjon med kommune- og fylkestingsvalg. Grunnlagsdata (tabeller) er vist i rapportens kapittel 4.



Figur 10: Antall innsigelser til kommuneplaner og kommunedelplaner fra de viktigste innsigelsesmyndighetene med bakgrunn i utbyggingsmønstre, herunder SPR-BATP. Utvikling 2015-2021. Kilde: SSB.no.



Figur 11: Antall innsigelser til reguleringsplaner fra de viktigste innsigelsesmyndighetene med bakgrunn i utbyggingsmønster, herunder SPR-BATP. Utvikling 2015-2021. Kilde: SSB.no.



Figur 12: Hvor mange kommedelplaners arealdel og kommedelplaner for areal som har hatt høringsfrist i hvert år. Kilde: SSB.no

13 Vedlegg 2 – Statsforvalternes svar på innsigelsespraksis - samlet

Et ledd i evalueringen har vært å samle inn nye data fra Statsforvalterne om deres praksis og oversikt over dialogen med kommunene om planer på ulike nivåer, samordningen av statlige myndigheters interesser, hvordan sakene løses etter varsler om innsigelser, mekling eller innsigelser og avgjørelse hos departementet. Dette vedlegget er kortfattet gjennomgang av Statsforvalternes svar på våre spørsmål.

Nordland

Statsforvalteren i Nordland varsler ikke innsigelser, men har ved flere anledninger spesielt til overordnede planer påpekt at utbyggingsområder for boligformål er eller kan komme i konflikt med SPR-BATP. De fraråder eller fremmer skepsis til planer ut fra SPR-BATP ved oppstart av reguleringsplaner. De har ingen tall eller oversikt til hvilke konkrete planer dette gjelder. De fremmer ikke innsigelser til reguleringsplaner på bakgrunn av SPR-BATP.

| År | KPA | KDP |
|------|-----|-----|
| 2018 | 0 | 0 |
| 2019 | 1 | 1 |
| 2020 | 1 | 0 |
| 2021 | 0 | 1 |
| Sum | 2 | 2 |

Vestfold og Telemark.

Fylkesmannen i Vestfold og Telemark kommer med anslagsvis 200 reguleringsvarsler til kommune(del)planer pr år, men fører ikke statistikk over dette. De har ikke oversikt over hvor mange som gjelder SPR-BATP. Innsigelsene de har sent ut fra 2019 med bakgrunn i SPR-BATP går til kommuneplanens arealdel.

Oversikt over innsigelser med henvisning til SPR-BATP:

| År | KPA |
|------|-----|
| 2019 | 1 |
| 2020 | 0 |
| 2021 | 1 |
| Sum | 2 |

Rogaland

Innsigelser i 2020 etter begrunnelse:

| Overordnet plan | Vassdrag | Barn og unges interesser | Jordvern | Risiko og sårbarhet | Samordna areal og transport | Massehåndterin | Sum |
|-----------------|----------|--------------------------|----------|---------------------|-----------------------------|----------------|-----|
| 2 | 8 | 4 | 6 | 9 | 3 | 3 | 35 |

Innsigelsene gjelder én kommuneplan og 32 reguleringsplaner.

Statsforvalteren spesifiserer ikke hva av dette som beror seg på SPR-BATP.

Innsigelsestall for tidligere år foreligger, men mangler informasjon om begrunnelser.

Agder

Statsforvalteren i Agder henviser sjeldent til SPR-BATP direkte.

Tabellen under viser innsigelser der SPR er nevnt i sammendraget.

Tallene i parentes angir antall innsigelser som beror seg på BATP-hensyn.

| År | KPA | RP | KDP/OR |
|------|-----|-------|--------|
| 2020 | 0 | 1 (4) | 0 |
| 2021 | 0 | 0 (8) | 1 (2) |

Innlandet

Oversikt over innsigelser til KDP, KPA eller fra Statsforvalteren, eventuelt sammen med SVV, med begrunnelse i ATP:

| År | Avgjort KMD | Løst i mekling | Løst ved høring eller dialog | Klager på dispensasjonssaker | Sum |
|------------|-------------|----------------|------------------------------|------------------------------|-----------|
| 2018 | 1 | 1 | - | - | 2 |
| 2019 | 3 | 1 | 3 | 1 | 8 |
| 2020 | 0 | 1 | 5 | 0 | 6 |
| 2021 | 1 | 0 | 2 | 1 | 4 |
| Sum | 5 | 3 | 10 | 2 | 20 |

Trøndelag

Oversikt over innsigelser med bakgrunn i SPR-BATP fordelt på plantype og år:

| År | KPA | RP | KDP/OR | Sum |
|------------|----------|-----------|----------|-----------|
| 2018 | 2 | 6 | 2 | 10 |
| 2019 | 2 | 12 | | 14 |
| 2020 | | 19 | | 19 |
| 2021 | | 18 | | 18 |
| Sum | 4 | 55 | 2 | 61 |

Oversikt over innsigelser med bakgrunn i SPR-BATP fordelt på resultat og år:

| År | Enighet i mekling hvor både kommunen og Fylkesmannen gav litt | Innsigelse ikke løst ennå | Løst i mekling – kommunen imøtekom innsigelse | Kommunens vedtak ble stadfestet av KMD | Fylkesmannens innsigelse stadfestet av KMD | Statsforvalteren frafaller innsigelse etter nærmere vurdering | Sum |
|------------|---|---------------------------|---|--|--|---|-----------|
| 2018 | 1 | | 7 | 1 | 1 | | 10 |
| 2019 | | | 12 | | | 2 | 14 |
| 2020 | | 3 | 15 | | | 1 | 19 |
| 2021 | | 7 | 10 | | | 1 | 18 |
| Sum | 1 | 10 | 44 | 1 | 1 | 4 | 61 |

Oslo og Viken

Innsigelser med bakgrunn i SPR-BATP. Statsforvalteren tar forbehold om at det kan være fler innsigelser der dette har spilt en rolle:

| År | KPA | RP | KDP/OR | Sum |
|------------|-----------|-----------|----------|-----------|
| 2019 | 4 | 5 | 1 | 10 |
| 2020 | 2 | 5 | 0 | 7 |
| 2021 | 9 | 3 | 0 | 12 |
| 2022 | 1 | 0 | 0 | 1 |
| Sum | 16 | 13 | 1 | 30 |

Møre og Romsdal

Innsigelser og råd med bakgrunn i SPR-BATP i 2021:

| | Faglige råd | Innsigelse |
|------------------------|-------------|------------|
| Til reguleringsplan | 22 | 0 |
| Til dispensasjonssaker | 12 | 4 |

Alle innsigelsene ble tatt til følge. Statsforvalteren har ikke anledning til å gå lenger tilbake i tid, men forventer at trenden vil være den samme. Statsforvalteren oppfatter at planretningslinjene er mest rettet mot store byer og tettsteder og er derfor lite relevant, og at de går på bekostning av signaler fra nåværende og forrige regjering om å styrke lokalt selvstyre.

Troms og Finnmark

Oversikt over antall merknader og innsigelse på tema SPR-BATP for perioden 2014-2021:

| | Varsel | | Høring | |
|------------|-------------------|----------|-----------|----------|
| | Troms | Finnmark | Troms | Finnmark |
| 2014 | 13 | 0 | 0 | 0 |
| 2015 | 10 | 0 | | 0 |
| 2016 | 4 | 0 | | 0 |
| 2017 | 15 | 0 | | 0 |
| 2018 | 2 | 0 | 1 | 0 |
| | Troms og Finnmark | | | |
| 2019 | 21 | | 4 | |
| 2020 | 11 | | 3 | |
| 2021 | 1 | | 2 | |
| SUM | 77 | | 10 | |

Statsforvalteren erfarer at bykommunene i Troms og Finnmark (Tromsø, Harstad, Lenvik (senere Senja kommune), Alta og Hammerfest) anvender, i relativ høy grad, SPR-BATP aktivt i sine utbyggingsplaner. Utbyggingen styres i samsvar med teknisk infrastruktur som skoler, veger, og vannforsyning. Distriktskommunene ønsker mer bosetting for enhver pris og styrer i mindre grad bosettingsmønster og utvikling i samsvar med SPR-BATP.

Statsforvalteren bemerker at Finnmark ikke fokuserte på SPR-BATP før sammenslåingen.

Vestland

Statsforvalteren i Vestland vurderer alltid å kommentere SPRBATP i løpende saksbehandling, fra melding om oppstart til offentlig ettersyn av plan. Temaet er særlig aktuelt i byområdene (Bergen med omegn) og i planer for etablering av nye boligfelt. Statsforvalteren melder at SPR er et viktig redskap for å følge opp statlig areaplanpolitikk.

| | Innsigelser | Sendt til KDD |
|---------------------|-------------|---------------|
| 2020 - februar 2022 | 10 | 0 |

14 Vedlegg 3 – Statsforvalternes rapportering på SPR-BATP i sine årsrapporter for 2021.

Statsforvalternes rapportering på SPR-BATP i sine årsrapporter for 2021.

Kilde: kapittel 3.1.1.1.7.1 i TB (KDD)

| Embete | Karakter | Tekst i rapportering fra 2021: Høy arealutnyttelse (fra kapittel 3.1.1.1.7.1 i TB): Om planleggingen skjer i tråd med SPR for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging |
|---------------|----------------------------|--|
| Oslo og Viken | Middels til betydelig grad | <p>Kommunene ivaretar i middels til betydelig grad nasjonale føringer når det gjelder høy arealutnyttelse. Det er imidlertid stor variasjon mellom kommunene i vår region. I all hovedsak følges føringene om utbygging rundt kollektivknutepunkt i by- og tettstedsområder. De gjeldende regionale planene for bolig-, areal og transport er ulike med hensyn til konkrete føringer. Statsforvalteren fremmer en del innsigelser til forslag som ikke bygger opp under høy utnyttelse i henhold til Statlige planretningslinjer (SPR). Kommunene må planlegge med en kompakt innenfra- ut utvikling. Vi oppfordrer også til gjennomgang av arealreserver ved rullering av kommuneplan, og enkelte kommuner kan vise til at det faktisk tas ut tidligere avsatte byggeområder. Årsakssammenheng mellom iverksatte tiltak og observerte effekt/resultat: Bruk av innsigelse fører til at hensynet til fortetting og utbygging rundt kollektivknutepunkt i by- og tettstedsområdet blir bedre ivare tatt enn planforslaget hadde lagt opp til. Forbedringspotensial: Være enda tydeligere på høy arealutnyttelse i dialogen med kommunene, økt fokus i det årlige dokumentet om forventninger til kommunal planlegging. Arealregnskap er også et tema på kommunekonferansen som klima- og miljøvern avdelingen arrangerer i mai 2022. Arbeid med regional plan for areal og mobilitet er nå startet opp og Statsforvalteren deltar i prosessen på ulike nivå. Vurdering av andre aktørers innflytelse: Vi samhandler tett med fylkeskommunen og vurderer at deres innflytelse er av stor betydning for planen som egengodkjennes. Fylkeskommunen er som nevnt i gang med ny regional plan, og føringer her vil være vesentlig for kommunenes videre arbeid med utarbeidelse av planer som sikrer høy arealutnyttelse</p> |
| Innlandet | Middels | <p>Kommunene ivaretar i middels grad SPR-BATP. I de store byene er fortetting og transformasjon et sentralt tema i kommunenes planlegging. I mindre byer og tettsteder er dette i mindre grad ivare tatt. Vi opplever at dette er et viktig tema i områder hvor det er press på arealet, men at det er et vanskeligere tema å legge vekt på for kommunene i områder som er mer spredt bebygd. Vi har et særlig fokus på fortetting og transformasjon i overordna planer. På detaljplannivå og i konkrete utbyggingsprosjekt vil det være et press på kommunene fra utbyggere. Varehandelsetablering er et konfliktema i enkeltsaker. Forbedringspotensial: SPR-BATP, fortetting med kvalitet mm. skal være tema for webinar for kommunene i 2022. Fylkeskommunen har kompetanse og er en viktig samarbeidspart innenfor dette fagområdet. Her har vi et forbedringspotensial i økt samarbeid. Innlandet mangler oppdaterte regionale planer som ivaretar føringer i SPR-BATP. Dette er et tema Statsforvalteren har tatt opp i våre innspill til utarbeidning av nye regionale planer for Innlandet (476 arealplansaker i 2021)</p> |

| Embete | Karakter | Tekst i rapportering fra 2021: Høy arealutnyttelse (fra kapittel 3.1.1.1.7.1 i TB): Om planleggingen skjer i tråd med SPR for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging |
|----------------------|--|--|
| Vestfold og Telemark | Middels (I liten grad i små kommuner) | De statlige planretningslinjene for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging (SPR-BATP) er generelt godt kjent i kommunene. Det er særlig gjennom de regionale planene regional plan for bærekraftig arealpolitikk (RPBA) for Vestfold, areal- og transportplan (ATP) Telemark og ATP-Grenland at kravene om arealutnyttelse gjennom forfetting og transformasjon og utbygging rundt kollektivknutepunkt, blir konkretisert for kommunene. Det er særlig de større kommunene med by-/tettstedsenter som følger opp føringene i de regionale planene. Vi opplever at distriktskommunene i mindre grad følger opp føringene i SPR-BATP. Der er det ofte større ønske om spredt utbygging og mindre forståelse for behovet for høy arealutnyttelse og forfetting. Samlet setter vi middels grad på kommunenes ivaretagelse av disse føringene. Føringene om høy arealutnyttelse rundt knutepunkt, byer og tettsteder kan ha innebygde målkonflikter med både dyrket/dyrkbar mark og områder med store naturverdier som ligger innenfor de langsiktige utbyggingsgrensene eller bybåndet som er trukket opp i regionale planer. Det er derfor viktig å ivareta også slike områder i planleggingen, og få forståelse for dette. Vi følger opp arbeidet med byvekst- og byutviklingsavtale i Grenland, for å sikre ivaretagelse av krav om høy arealutnyttelse som er forutsetning for en slik avtale, samt i bypakke Tønsberg, bygdepakke Midt-Telemark og i det nylig oppstartede arbeid med bypakke Larvik. |
| Agder | I liten grad | Ivaretagelse: Dette varierer i stor grad, fra kommune til kommune, og fra sak til sak. Vi opplever generelt at planlegging i liten grad skjer i tråd med SPR-BATP; særlig i saker hvor det gjør seg gjeldende sterke næringsinteresser. Vi opplever også generelt at det i for stor grad tilrettelegges for bilbruk, herunder parkering, og at det legges for stor vekt på økonomiske interesser, og slik at kvalitet i boligområder generelt ivaretas i liten, til middels grad. Årsakssammenheng: Tiltak fra vår side er i en del tilfeller årsak til at SPR-BATP ivaretas i større grad enn ved opprinnelig planforslag. I noen tilfeller er bruk av innsigelse eneste virkemiddel for å oppnå et tilstrekkelig resultat. Forbedringspotensiale: Bli flinkere til å fremme betydningen av, og få kommunene til å innse at det (også) er deres ansvar, og i deres egen interesse, å ivareta SPR-BATP. Andre aktørers innflytelse: Vi mener innspill fra andre statlige etater er viktig for ivaretagelse av SPR-BATP. Som nevnt over, mener vi private interesser/aktører i en del saker, har for stor innflytelse på resultatet, og slik at SPR-BATP og hensynet til kvalitet ivaretas i for liten grad. |
| Rogaland | I betydelig grad (kommuneplan) Avvik på reguleringsnivå | Vi ser at kommunene i økende grad legger vekt på god arealutnyttelse, både ut fra hensyn til vern av areal og redusert transportarbeid. Dette har også vært et sentralt tema i arbeidet med regionale planer og bymiljøpakken. I Regional jordvernstrategi er det klare føringer om arealutnytting, og vi ser at dette har gitt ekstra grunnlag for å kreve god arealutnytting på jordbruksjord. God utnytting og større grad av urbanisering gir resultater i form av at tidligere planlagte utbyggingsområder kan være aktuelle å revurdere. Vi utfordrer derfor aktuelle kommuner til å ta ut godkjente byggeområder i forbindelse med revisjon av kommuneplan, særlig områder som ligger perifert i forhold til knutepunkt. Endring i boligstruktur er en utfordring i by- og tettstedsområder. Det er til dels manglende vilje/evne blant kommunene og utbyggerne til å endre fra bosettingsstruktur med eneboliger til tettere bebyggelse, særlig utenfor byområdet på Nord-Jæren. På overordnet plannivå; kommuneplan, følger kommunene i Rogaland generelt opp føringene i SPRBATP i betydelig grad. Overordnede planer gir tydelige føringer for lokalisering i tråd med retningslinjene. Likevel er det en del avvik på detaljreguleringsnivå, der kommunene legger opp til lavere tetthet eller annen utvikling som ikke følger opp intensjonene i overordnede planer. Vi har derfor også hatt flere drøftinger og meklinger knyttet til utnyttelse av areal både til bolig- og næringsformål, og om lokaliseringsstyring og utnytting i næringsområder. Eksempelvis nevnte felles kommunedelplan for Forus-området. Vi har et potensial til å være enda tydeligere tidlig i planprosesser når det gjelder arealutnyttelse og lokaliseringsstyring. |

| Embete | Karakter | Tekst i rapportering fra 2021: Høy arealutnyttelse (fra kapittel 3.1.1.1.7.1 i TB): Om planleggingen skjer i tråd med SPR for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging |
|-----------|--|---|
| Vestland | <p>Bergen: I høy grad</p> <p>Andre vekst-kommuner rundt Bergen: I liten til middels grad</p> | <p>Vi har over tid, og særskilt dei seinare åra, i aukande grad lagt vekt på SPR-BATP som ei viktig retningslinje, som må følgjast opp dersom vi skal nå måla om ei berekraftig utvikling og ein energieffektiv arealbruk. Dette er kommunisert med aukande tyngd inn i kommunale planprosessar og i aukande grad lagt til grunn i motsegner som vi har sett det naudsynt å fremje. Bergen kommune har i sin kommuneplan kome relativt langt i arbeidet med å styre byutviklinga i lys av desse retningslinene. Vi opplever derimot at dei større vekstkommunane rundt Bergen, i vesentleg mindre (liten til middels) grad legg vekt på dei same føringane i si kommuneplanlegging og arealforvaltning. Dette er såleis ein sentral del av vår planmedverknad no. Eit langsiktig og godt samarbeid med Bergen kommune, og det at vi har fronta nokre viktige saker knytt til byspreiing, landbruksomsyn med vidare, har vore viktig for måloppnåinga. For randkommunane og andre større kommunar med regionale senterfunksjonar, mellom anna innanfor området med byvekstavtale, er utfordringane større. Vi er mellom anna inne i ein meklingsfase med Bjørnafjorden kommune, der dette er eit hovudtema. Dersom Statsforvalteren skal medverke til ei høgare måloppnåing, må den relativt store innsatsen vi legg ned på dette fagfeltet gjennom kommunedialogen halde fram. Utvikling av metodikk for, og tydelege nasjonale krav og forventningar om, areal og klimarekneskap ville gjere denne jobben noko lettare. Vi opplever at regional ATP-plan er ei relativt god støtte i vårt arbeid, men at denne planen i mindre grad vert vektlagt og brukt som styringsdokument av kommunar og av fylkeskommunen sjølve.</p> |
| Trøndelag | <p>Kommuner i press-områder: I stor grad</p> <p>Fleste kommuner: I middels eller betydelig grad</p> <p>Mindre kommuner: I mindre grad</p> | <p>Vår vurdering er at kommuner i pressområder i stor grad ivaretar retningslinjen for bolig-, areal- og transportplanlegging. Våre uttalelser i arealsaker omhandler retningslinjen der det er relevant. Dette bidrar til å sette temaet på dagsorden, og at tilstrekkelig hensyn blir tatt. I områder med svært høyt arealpress er vår erfaring at utbyggere legger opp til høyere utnyttelse enn kravene i kommuneplanen. SPR-BATP kommuniseres inn i alle kommuneplanprosesser, og følges opp i behandlingen av påfølgende reguleringsplaner. Vi formidler nasjonal politikk om behovet for transformasjon, fortetting, nærhet til kollektivtilbud og 0-vekstmål i både oppstartsvarsel og høringsuttalelser til alle relevante detaljplaner fra kommunene, men med klart størst fokus på de større bykommunene i fylket. De fleste kommunene ivaretar dette i middels eller betydelig grad. Vi opplever imidlertid i mindre kommuner at ønske om aktivitet i alle deler av kommunen ofte kan komme i konflikt med de overordnede målsettingene om fortetting, konsentrasjon og knutepunktstenkning. Samtidig ser vi at også en del av de mindre kommunene er opptatt av å lage gode og attraktive tettsteder / sentrum. Byvekstavtalen for Trondheim tar opp i innholdet i SPR-BATP i betydelig grad. Den stiller store krav til valg av utbyggingsmønster. I Trondheim er det eksempel på boligområder avsatt i kommuneplanens arealdel som ikke blir regulert nettopp på grunn av at de bryter med 0-vekstmålet og byvekstavtalen. Trondheim har vedtatt en byutviklingsstrategi som fokuserer på fortetting og byomforming. Økt fokus på jordvern og ønsket om en mer attraktiv og klimavennlig by har ført til behov for å revurdere bruken av en del jordbruksareal avsatt til boligformål. De andre kommunene i byvekstavtaleområdet kan også etter hvert stå overfor samme type utfordringer, med behov for å gjøre nye overordnede vurderinger for å finne hvilket utviklingsmønster som imøtekommer føringene i Byvekstavtalen. Statsforvalteren har fremmet flere innsigelser til manglende krav til arealutnyttelse, inklusive liberale bestemmelser for overflateparkering. Dette gjelder primært der kommuneplanføringer ikke blir videreført til reguleringsplan. Dette har en direkte effekt for å sikre god arealutnyttelse. Her jobber vi kontinuerlig med å sikre en lik behandling av planer som kan behandles likt, men ulike forutsetninger/konkrete vurderinger kan gjøre dette utfordrende.</p> |

| Embete | Karakter | Tekst i rapportering fra 2021: Høy arealutnyttelse (fra kapittel 3.1.1.1.7.1 i TB): Om planleggingen skjer i tråd med SPR for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging |
|-------------------|---|---|
| Nordland | Liten forståelse i små kommuner | Statsforvalteren viser særlig til BATPP i overordnet arealplanlegging og planstrategier som tiltak for å ta klimahensyn. Også små kommuner uten utbyggingspress oppfordres til å ha en utbyggingsstrategi etter prinsippene i BATP, men tilpasset lokale forhold. Og gjerne sett i sammenheng med andre hensyn slik som boligsosiale hensyn og offentlig tjenestetilbud. Lokalisering av nye boligområder langt utenfor sentrum eller tettsteder frarådes. Dette gir i seg selv sjeldent grunnlag for innsigelse alene. Slik lokalisering kan imidlertid bidra til dette, om det samtidig er konflikt med verdier knyttet til bl.a. naturmangfold, reindrift, jordvern eller myr. Her savnes ofte vurdering av fortettingsalternativet, med grunnlag i et arealregnskap. Kommuneplanens arealdel medfører ofte overskuddsplanlegging ved at det avsettes langt mer areal for utbyggingsformål enn det er reelt behov for. Særlig mindre kommuner viser liten forståelse for et krav om fortetting og transformasjon. Statsforvalteren vi framover bidra til at kommunene utvikler arealregnskap som grunnlag for vurdering av planbehov i planstrategi og utvikling av arealstrategi i samfunnsdelen. Planer om å ta nye arealer i bruk bør være begrunnet ut fra et arealregnskap som viser utilstrekkelige muligheter i eksisterende planavklarte områder, samt et begrunnet utbyggingsbehov. Dette er nærmere omtalt i brev fra Statsforvalteren til kommunene i Nordland av 11.01.2022. |
| Troms og Finnmark | By: I høy grad Distrikt: I mindre grad | Bykommunene anvender SPR-BATP aktivt sine utbyggingsplaner, og styrer utbyggingen i samsvar med teknisk infrastruktur som skoler, veger, vannforsyning etc. Med andre ord, en høy anvendelse av BATP. Distriktskommunene ønsker mer bosetting for enhver pris og styrer i mindre grad bosettingsmønster og utvikling i samsvar med BATP. Statsforvalteren reiser innsigelser forankret i BATP og ser at argumentasjonen fører fram i dialogen med kommunene, særlig i arbeidet med kommuneplanens arealdel. Statsforvalteren har tilsatt en arkitekt i 2021 for å forsterke arbeidet vårt med by- og tettstedsutvikling. Våre refleksjoner og tilnærminger deles av Fylkeskommunen slik at kommunene får sammenfallende innspill om by- og tettstedsutvikling basert på BATP fra to helt sentrale regionale myndigheter. En utfordring planavdeling møter i forbindelse med BATP er at konseptet ofte kommer i konflikt med å ivareta hensynet til barn og unge i planleggingen, grønne lunger og steder hvor mennesker kan møtes ute. Denne problemstillingen gjelder særlig i de store byene i Troms og Finnmark. |

15 Vedlegg 4 – Innspill fra departementer og underliggende etater.

Oppsummering av skriftlige innspill fra departementer og underliggende etater.

JD (NSM og DSB)

Belyse hvorvidt og på hvilken måte viktige sikkerhets- og beredskapshensyn ivaretas gjennom planretningslinjene.

- *Samfunnssikkerhet – trygge og robuste lokalsamfunn (pbl og ROS)*
- *Klimaendringer*
- *Industrisikkerhet og farlige stoffer (transport)*
- *Sivil støtte til Forsvaret*
- *beskytte befolkningen – sivile objekter av militær interesse*
- *Skjermingsverdige objekter og infrastruktur*

SD (SVV, Nye Veier, Bane NOR, Jerbanedir.):

- *For mange store utbygginger har ikke vært vurdert i regional plan før de fremmes i kommuneplanens arealdel?*
- *Byspredning og nedbygging av arealer rundt motorvegkryss?*
- *Hvor mye avklart utbyggingsareal fra regional plan skal med i første kommuneplanrevisjon?*
- *Planforslag er ofte i strid med regional plan og/eller de statlige planretningslinjene, dvs. at utbyggingsmønsteret i kommunene blir ikke slik at transportbehovet kan dekkes med gange, sykkel og kollektiv og at transportbehovet blir så lite som mulig. Bypakker, byvekstavtaler, ...*
- *Kriterier for lokalisering i og utenfor tettsted/bykjerne av storhandel og detaljhandel?*
- *Lokalisering av statlig virksomhet – nye eide, men også leide...*
- *I større grad kan bygge opp om bærekraftsmålene, og muligheten til å nå Norges klima- og miljømål?*
- *Omstille oss til en sirkulær økonomi og et lavutslippssamfunn?*
- *Hvordan kunnskap, mål og punkter i Hurdalsplattformen skal tolkes samlet?*

Evaluering av statlige planretningslinjer for klima- og energiplanlegging og skisse til veivalg (KLD og Mdir.)

Noen mulige for å styrke klimaarbeidet:

- *Kobling av SPR klima mot nasjonale klimamål.*
- *Større forventinger/krav til utslippskutt i kommunens egen drift.*
- *Tydligere forventinger til hvordan klima kan ivaretas i samfunnsutviklerrollen, herunder klimarisiko, og på hvilke områder kommune skal bidra til å kutte utslipp det er ikke selv rår over.*

- *Prosesskrav til fagtema og plantyper.*
- *Tydeliggjøring av roller og ansvar, og skille forventinger til fylkeskommune, kommune og stat.*
- *Konkrete forventninger til hvordan ivaretar klima i arealplanleggingen, bla. karbonrike arealer*
- *Virkemidler for lokal energiplanlegging.*

OED (NVE) HOD (FHI) LMD (MDIR)

Har ikke gitt skriftlige innspill

16 Vedlegg 5 – Intervjuguide

Evaluering av statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging

INTERVJUGUIDE, 25.03.2022

INNHold

| | |
|--|---|
| Formål..... | 1 |
| Intervjuguide | 1 |
| 1 STILLING/ARBEIDSFELT | 2 |
| 2 BRUK AV PLANRETNINGSLINJENE (SPR BATP) | 2 |
| 3 TYDELIGHET | 2 |
| 4 SUBSTANS / INNHold | 3 |
| 5 SAMORDNING AV PLANLEGGINGEN og EFFEKTIVE PLANPROSESSER | 4 |
| 6 BESLUTNINGSSUNDERLAGET | 5 |
| 7 SAMSPILL MELLOM AKTØRER | 5 |
| 8 PRAKTISERING OG ERFARING | 5 |
| 9 BEFOLKNINGSUTVIKLING | 5 |
| 10 SOSIALE OG GEOGRAFISKE FORSKJELLER | 5 |
| 11 SAMVIRKE MED ANDRE VIRKEMIDLER | 6 |
| 12 OM LOKALISERING AV FYLKESKOMMUNALE OG STATLIGE VIRKSOMHETER | 8 |
| 13 FORBEDRINGER | 8 |
| 14 ANNET RELEVANT FOR DIN ORGANISASJON / ETAT | 8 |

Formål

Hovedformålet er å evaluere om de statlige planretningslinjene for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging (SPR BATP) har virket etter mål og hensikt og om de sikrer en bærekraftig retning på planleggingen. Hvordan har retningslinjene vært fulgt opp på statlig, regionalt og kommunalt nivå? Hvordan praktiseres retningslinjene i ulike regioner og landsdeler med erfaringer fra tettsteder, små og større byer?

Intervjuguide

Etterfølgende spørsmål vil bli gjennomgått i intervjuet med den enkelte informant / grupper av informanter. **Det bes om tilbakemelding fra hver enkelt informant på spørsmål 4 og 11.** Tabellene fylles ut og sendes inn til jomar@civitas.no i forkant av avtalt tidspunkt for intervju.

Prosessen frem til intervju (trinn 1-3 er gjennomført):

1. Avklaring av hvem som er rette vedkommende til å delta i intervju.
2. Avtale om tidspunkt for intervju.
3. Civitas sender ut intervjuguide og samtykkeerklæring.
4. **OBS:** Hver enkelt informant returnerer samtykkeerklæring og svar på spørsmålene «4» og «11» i forkant av at intervjuet gjennomføres (gjærne senest dagen før intervjuet).
5. Intervju gjennomføres på Teams på avtalt tidspunkt.
6. Evt. oppfølging på telefon ved behov.

1

1 STILLING/ARBEIDSFELT

Kan du beskrive din stilling og arbeidsfelt?

- a. Stilling?
- b. Arbeidsfelt?

2 BRUK AV PLANRETNINGSLINJENE (SPR BATP)

I hvilken grad braker du / din etat / organisasjon planretningslinjene (SPR BATP)?

- a. Når og innenfor hvilke tema / fagfelt?
- b. Hvilken rolle har du / din organisasjon da? (f.eks. veiledning, planarbeid, innsigelsesmyndighet, annet).
- c. Hvordan? Gi noen eksempler på bruk.
- d. Hvorfor? Angi årsak / begrunnelse for bruk.

3 TYDELIGHET

I hvilken grad opplever du at planretningslinjene (SPR BATP) er tydelig med hensyn på hva som er ønsket nasjonal politikk?

- a. På nasjonalt nivå?
- b. På fylke/regionalt nivå?
- c. På kommune/lokalt nivå? For ulike typer kommuner – tilflytting/fraflytting, by/land, osv.?
- d. Med hensyn til praktisering: Er det forutsigbart hva slags reaksjon det eventuelt vil bli på et tiltak/planinitiativ? (f.eks. fra innsigelsesmyndigheter, departement).
- e. Med hensyn til prioritering mellom mål
- f. Hva fungerer bra? (knyttet til tema og prosess)
- g. Hva fungerer dårlig og kan være problematisk? (knyttet til tema og prosess)

4 SUBSTANS / INNHOLD

I hvilken grad opplever du at planretningslinene (SPR BATP) bidrar til å fremme eller sikre:
(Sett kryss der du har en formening og kommenter under tabellen).

| | Stor grad | Noen grad | Liten grad | Ikke relevant |
|---|-----------|-----------|------------|---------------|
| a. God steds- og byutvikling? | | | | |
| b. Kompakte byer og tettsteder | | | | |
| c. Boligbygging | | | | |
| i. I områder med høyt utbyggingspress | | | | |
| ii. I områder med lavt utbyggingspress | | | | |
| d. Hensyn til estetiske kvaliteter | | | | |
| e. Befolkningens helse- og livskvalitet | | | | |
| f. Kulturminner og kulturmiljøer | | | | |
| g. Samfunnsøkonomisk effektiv ressursutnyttelse (dvs. avgrenset til prissatte effekter) | | | | |
| h. Trafikksikkerhet | | | | |
| i. Effektiv trafikkavvikling | | | | |
| j. Klima- og miljøvennlige transportformer (kollektivbruk, sykkel og gange) | | | | |
| k. Næringsutvikling og verdiskaping | | | | |
| l. Dyrket og dyrkbar mark (hindre/reducere nedbygging) | | | | |
| m. Natur- og friluftsområder (hindre/reducere nedbygging) | | | | |
| n. Lokalisering av «rett virksomhet på rett sted»: | | | | |
| i. Næringsvirksomhet | | | | |
| ii. Handel | | | | |
| iii. Statlige virksomheter / foretak | | | | |
| o. Samfunnssikkerhet | | | | |
| p. Områder for fritidsboliger og hyttefelt som bidrar til en bærekraftig utvikling med lave klimagassutslipp (omstilling til lav- og nullutslippssamfunnet) | | | | |
| q. Regioner, områdeutvikling og utbyggingsprosjekter som bidrar til en bærekraftig utvikling med lave klimagassutslipp (omstilling til lav- og nullutslippssamfunnet) | | | | |

Kommentarer, utfyllende til tabell «4»:

- a.
- b.
- c.
- i.
- ii.
- d.
- e.
- f.
- g.
- h.
- i.
- j.
- k.
- l.
- m.
- n.
- i.
- ii.
- iii.
- o.
- p.
- q.

5 SAMORDNING AV PLANLEGGINGEN og EFFEKTIVE PLANPROSESSER

I hvilken grad opplever du at planretningslinjene (SPR BATP) bidrar til samordning av planleggingen?

- a. På hvilken måte?
- b. Hva fungerer bra?
- c. Hva fungerer dårlig / er problematisk?

I hvilken grad opplever du at planretningslinjene (SPR BATP) bidrar til effektive planprosesser?

- a. På hvilken måte?
- b. Hva fungerer bra?
- c. Hva fungerer dårlig / er problematisk?

6 BESLUTNINGSUNDERLAGET

I hvilken grad opplever du at planretningslinjene (SPR BATP) bidrar til et godt beslutningsunderlag i planlegging som omhandler utbyggingsmønstre og transportsystemer?

- Mht. å fremme regional planlegging på området
- Mht. faglige analyser og kunnskap om sammenhenger i grunnlaget for planleggingen
- Mht. alternativvurderinger i planleggingen
- Hva fungerer bra?
- Hva fungerer dårlig / er problematisk?

7 SAMSPILL MELLOM AKTØRER

I hvilken grad opplever du at planretningslinjene (SPR BATP) bidrar til et godt og produktivt samspill mellom stat, fylker, kommuner og utbyggere i planleggingen?

- På hvilken måte?
- Hva fungerer bra?
- Hva fungerer dårlig / er problematisk? (er det f.eks. overlappende ansvarsområder mellom statlige virksomheter, ulike tolkning av retningslinjene, annet?)

8 PRAKTISERING OG ERFARING

I hvilken grad opplever du at planretningslinjene (SPR BATP) gir rom for tilpasning til tettsteder med ulik størrelse (fra bygder, små- og større byer)?

- På hvilken måte?
- Hva fungerer bra?
- Hva fungerer dårlig / er problematisk?

9 BEFOLKNINGSUTVIKLING

I hvilken grad opplever du at planretningslinjene (SPR BATP) muliggjør at det legges til rette for vekst og utvikling i områder med svak eller negativ befolkningsutvikling?

- På hvilken måte?
- Hva fungerer bra?
- Hva fungerer dårlig / er problematisk?

10 SOSIALE OG GEOGRAFISKE FORSKJELLER

I hvilken grad opplever du at planretningslinjene (SPR BATP) bidrar til å unngå politikk / tiltak som skaper økte sosiale og geografiske forskjeller?

- På hvilken måte?
- Hva fungerer bra?
- Hva fungerer dårlig / er problematisk?

11 SAMVIRKE MED ANDRE VIRKEMIDLER

Hvordan opplever du at planretningslinene (SPR BATP) virker sammen med andre virkemidler (føringer og incentivordninger)? (Sett kryss der du har en formening og kommenter under tabellen).

| | Stor grad | Noen grad | Liten grad | Ikke relevant |
|---|-----------|-----------|------------|---------------|
| Føringer: | | | | |
| a. Nasjonale forventninger til kommunal og fylkeskommunal planlegging | | | | |
| b. Forventningsbrev til statlige etater | | | | |
| c. St.meld. | | | | |
| d. Innsigelsesinstituttet | | | | |
| e. Regionale planer | | | | |
| f. Regionale strategier | | | | |
| g. Kommunale planer | | | | |
| h. Retningslinjer o.l. i egen virksomhet / organisasjon | | | | |
| i. Det er målkonflikter i forhold til andre planretningslinjer og mål i annen lovgivning m.m. | | | | |
| j. Annet? | | | | |
| Incentivordninger: | | | | |
| k. Byvekstvtaler | | | | |
| l. Belønningsmidler | | | | |
| m. Bypakker med statlige tilskudd | | | | |
| n. Bygdepakker | | | | |
| o. Andre eksisterende ordninger | | | | |
| p. Eventuelt nye ordninger: | | | | |
| i. Ny tilskuddsordning til mellomstore byområder, jfr. Nasjonal transportplan? | | | | |
| ii. Regionvekstvtaler, jfr. Hurdalsplattformen? | | | | |
| iii. Bygdevekstvtaler, jfr. Hurdalsplattformen? | | | | |

Kommentarer, utfyllende til tabell «11»:

- a.
- b.
- c.
- d.
- e.
- f.
- g.
- h.
- i.
- j.
- k.
- l.
- m.
- n.
- o.
- p.
- i.
- ii.
- iii.

12 OM LOKALISERING AV FYLKESKOMMUNALE OG STATLIGE VIRKSOMHETER

I hvilken grad vektet planretningslinjene (SPR BATP) opp mot andre hensyn ved lokalisering av virksomheter, og i hvilken grad opplever du at dette er et problem?

- a. Lokalisering av virksomheter kan være tatt i «tidligfaser» (f.eks. styrevedtak eller regjeringsbeslutninger) før planlegging etter plan- og bygningsloven starter opp.
- b. Økonomi i egen virksomhet
- c. Annet?

13 FORBEDRINGER

I hvilken grad synes du det bør gjøres justeringer / endringer slik at planretningslinjene (SPR BATP) evt. kan forbedres? (I stor grad – delvis / i noen grad – i liten grad) Forklar / utdyp!

- a. Hva? Hvilke tema / områder?
- b. Hvordan? (f.eks. bør planretningslinjene utvides eller avgrenses tematisk?)
- c. Hvorfor?

14 ANNET RELEVANT FOR DIN ORGANISASJON / ETAT

Er det noe annet du vil legge til når det gjelder planretningslinjene (SPR BATP) eller som er spesielt relevant for din organisasjon / etat?

- a. Hva? (f.eks. hva ville skjedd dersom vi ikke hadde planretningslinjene (SPR BATP))?
- b. Hvordan?
- c. Hvorfor?

