



Kommunesektorens organisasjon

**HVORDAN FUNGERER STATLIGE PLANRETNINGSLINJER SOM  
VERKTØY I AREALPOLITIKKEN**

Sammendrag

Dato: 2016-04-27

## DOKUMENTINFORMASJON

---

Oppdragsgiver:	Kommunesektorens organisasjon
Rapporttittel:	HVORDAN FUNGERER STATLIGE PLANRETNINGSLINJER SOM VERKTØY I AREALPOLITIKKEN
Utgave/dato:	1 / 27. apr. 2016
Arkivreferanse:	-
Oppdrag:	601012 – Statlige planretningslinjer
Oppdragsleder:	Erik Plathe
Fag:	Analyse og utredning
Tema	Kommunal og regional planlegging
Skrevet av:	Erik Plathe, May Britt Hernes, Erling Gunnufsen
Asplan Viak AS	<a href="http://www.asplanviak.no">www.asplanviak.no</a>

---

## FORORD

Asplan Viak har gjennomført et FoU-prosjekt for Kommunesektorens organisasjon (KS) som skal undersøke om statlige planretningslinjer er et hensiktsmessig virkemiddel for effektiv planlegging, samt vurdere virkemiddelets konsekvenser for lokalt/regionalt selvstyre.

I prosjektet er det innhentet erfaringer med statlige planretningslinjer (og rikspolitiske retningslinjer) fra kommuner, statlige myndigheter og fylkeskommuner gjennom 4 regionale samlinger. Det er også gjort en gjennomgang av tidligere evalueringer knyttet til rikspolitiske retningslinjer og statlige planretningslinjer.

Diskusjonssamlinger i fylkene Nordland, Akershus, Hordaland og Agder har gitt hovedgrunnlaget for prosjektets anbefalinger. En stor takk til fylkeskommunene som tilrettela for dette, og kommunene og statlige fagorganer som holdt forberedte innlegg.

Rådmannsutvalget i Buskerud har vært referansegruppe for prosjektet. I tillegg har det vært en faglig referansegruppe som har bestått av deltakere fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2 kommuner, 3 fylkeskommuner og KS.

Hos Asplan Viak har seniorplanlegger Erik Plathe vært oppdragsleder, mens seniorplanlegger May Britt Hernes og seniorrådgiver Erling Gunnufsen har vært oppdragsmedarbeidere.

Prosjektet er gjennomført fra juni 2015 til mars 2016.

Kongsberg, dato

27.04.2015

Erik Plathe  
Oppdragsleder

## SAMMENDRAG

Dette FoU- prosjektet har hatt som formål å undersøke hvordan statlige planretningslinjer (SPR), herunder også Rikspolitiske retningslinjer (RPR), fungerer som verktøy i arealpolitikken. Sentrale spørsmål er om de er et hensiktsmessig virkemiddel for effektiv planlegging, og hvilke konsekvenser de har for lokalt/regionalt selvstyre. Hvilken merverdi gir de statlige planretningslinjene til plansystemet?

Hovedtyngden av informasjonsinnhenting i prosjektet bygger på 4 regionale diskusjonssamlinger planlagt i samarbeid med fylkeskommunene. Fylkene er valgt ut etter geografisk spredning og ønske om å sette temaet på dagsorden. Fylkene som har vært med er Nordland, Hordaland, Akershus, og Agderfylkene.

### Sentrale funn

De statlige planretningslinjene har generelt en nytte i planleggingen, i samhandlingen mellom kommunen og regionale myndigheter og i den kommunale saksbehandlingen. De oppgis blant annet å være et relevant verktøy og hjelpemiddel for administrasjonen i arbeidet med å gi politikerne et godt beslutningsgrunnlag i plansaker. For Fylkeskommunene er de et sentralt verktøy i veiledning av kommunene og i utarbeiding av regionale planer.

Retningslinjene bidrar til å konkretisere nasjonal politikk på viktige områder, sette tema på dagsorden, og gi langsiktighet for tema som krever dette. De gir sårbare interesser en ekstra tyngde utover at de også er ivaretatt i plan- og bygningsloven. De nasjonale planretningslinjene er plassert i samme styringskategori som de nasjonale forventningene, og denne plasseringen gir dem tyngde. Mens de nasjonale forventningene har et fireårig perspektiv, har de statlige planretningslinjene et lengre perspektiv og ligger som et bakteppe.

Det at hensynene blir ivaretatt som en retningslinje og ikke som en forskrift eller veiledning, blir sett på som positivt i forhold til handlingsrommet. Som forskrift vil utøvelsen av hensynet bli mindre fleksibelt, ettersom det vil bli krav om konkrete løsninger. Samordningen av ulike hensyn og interesser kan da bli vanskeligere. Som veiledning vil det på den andre siden være for svake føringer for de hensynene som tas opp i planretningslinjene.

De statlige planretningslinjene gir fleksibilitet, men fleksibiliteten tolkes forskjellig. Kommunene bruker fleksibiliteten aktivt i sin planlegging, men i møte med andre myndigheter, og særlig regional stat, oppleves denne fleksibiliteten mer restriktiv. Detaljert skjønnsutøvelse fra sentrale myndigheter oppleves å kunne utfordre mulighetene til å komme fram til gode og helhetlige løsninger. Et element i dette er at bruken av styringsbegreper som «kan», «bør» og «skal» ikke synes å være konsekvent i planretningslinjene. Dette gir rom for ulik praktisering og bruk av skjønn, og det kommunale handlingsrommet svekkes tilsvarende.

Retningslinjene oppleves å være uklare i sin form. Mens noen retningslinjer er konkrete og styrende i formen, har andre mer preg av å være veiledende. Det er også uheldig dersom planretningslinjene oppleves å sette konkrete plankrav, når planbehov egentlig skal avklares og gis en helhetlig vurdering i kommunale og regionale planstrategier. For mange kommuner ville for eksempel en bevisst integrasjon av klima- og energispørsmål i det eksisterende

plansystemet trolig gitt en bedre oppfølging og ivaretagelse av hensynet enn et opplevd plankrav i SPR for Klima og energi.

Forholdet mellom planretningslinjene, overordnet plan og senere regulering byr på utfordringer flere steder, da det fremmes innsigelse på bakgrunn av planretningslinjene til reguleringsplaner som er i tråd med overordnet plan. Dette fører til lite forutsigbarhet og omkamper og er uheldig for tilliten til plansystemet. Forholdet mellom regional plan og de statlige planretningslinjene kan også være uklare.

### **Anbefalinger**

FoU prosjektet viser at de statlige planretningslinjene som verktøy har en viktig funksjon og nytte i planleggingen ved å framheve sentrale tema. Samtidig synes det å være to hovedutfordringer for at de skal kunne gi merverdi til planleggingen framover;

De statlige planretningslinjene må begrenses i antall. De bør kun omhandle særskilte tema, være oppdaterte, og samordnet for tema som henger sammen. Bruken av styringsbegreper må være bevisst og konsekvent.

I en region som har utfordringer med skjønnsutøvelsen som fører til mange konflikter og innsigelser, bør kommunene og regionale myndigheter etablere en felles forståelse for skjønnsutøvelsen. Grensesnittet mot det lokale selvstyret må tillegges vekt. For problemstillinger som ikke har særskilt regional begrunnelse bør innsigelsespraksis harmoniseres nasjonalt.