



Regional plan og kommune- overskridende arealutfordringer

Bent Aslak Brandtzæg

TF-notat nr. 54/2016

Tittel: Regional plan og kommuneoverskridende arealutfordringer
TF-notat nr: 54/2016
Forfatter(e): Bent Aslak Brandtzæg
Dato: 5.12.2016
ISBN: 978-82-7401-992-8
ISSN: 1891-053X
Pris: 150 (Kan lastes ned gratis fra www.telemarksforskning.no)
Framsidedfoto: Telemarksforskning
Prosjekt: Kommuneoverskridende arealutfordringer
Prosjektnr.: 20160770
Prosjektleder: Bent Aslak Brandtzæg
Oppdragsgiver(e): KS

Spørsmål om dette notatet kan rettes til:

Telemarksforskning
Postboks 4
3833 Bø i Telemark
Tlf: +47 35 06 15 00
www.telemarksforskning.no

Resymé:

Prosjektet ser på utfordringer og muligheter knyttet til regional planlegging, og hvordan regional planlegging kan styrkes for å bedre løse kommuneoverskridende arealutfordringer.



Bent Aslak Brandtzæg er utdannet geograf (Cand.polit.) fra Universitet i Bergen. Brandtzæg har vært ansatt som forsker ved Telemarksforskning siden 1995, og jobber i hovedsak med prosjekter innen kommunalforskning og regional utvikling. Han er temaansvarlig for instituttets forskning knyttet til interkommunalt samarbeid og kommunestruktur.

Forord

Telemarksforsking har fått i oppdrag fra KS å gjennomføre et prosjekt som ser nærmere på kommuneoverskridende arealutfordringer og muligheter for å håndtere disse gjennom regionale planer. Prosjektet ser også på tiltak som kan være aktuelle for å styrke regional planlegging og betydningen av større regioner i den forbindelse. Prosjektet er i hovedsak gjennomført i løpet av oktober og november 2016.

Ved Telemarksforsking har Bent Aslak Brandtzæg stått for gjennomføringen, men med innspill og kommentarer fra Karl Gunnar Sanda og Solveig Svardal. Våre kontaktpersoner i KS i forbindelse med gjennomføring av oppdraget har vært Henning Bergby, Berit Aarsnes og Hilde Ravnås. Vi vil benytte anledningen til å takke for et godt samarbeid i forbindelse med gjennomføring av oppdraget.

Bø, 12.12.2016

Bent Aslak Brandtzæg

Prosjektleder

Innhold

Summary	7
Sammendrag	11
1. Innledning.....	15
1.1 Bakgrunn for utredningen.....	15
1.2 Problemstillinger for utredningen	15
1.3 Metoder og gjennomføring	16
2. Kort om regionale planprosesser	17
2.1.1 Nasjonale forventninger	17
2.1.2 Regional planstrategi.....	17
2.1.3 Regional plan	18
2.1.4 Alternativer til regional plan	18
3. Kommuneoverskridende arealutfordringer	21
3.1 Om kommuneoverskridende arealutfordringer.....	21
3.2 Innhold i regionale planstrategier	21
3.2.1 Areal	24
3.2.2 Samferdsel	24
3.2.3 Næring	24
3.2.4 Miljø	25
3.2.5 Beredskap.....	25
3.2.6 Idrett og kultur.....	25
3.2.7 Levekår og helse	26
3.2.8 Opplæring og kompetanse	26
3.2.9 Samlet vurdering	27
3.3 Regional plan og forholdet til kommunene.....	28
3.4 Faktorer som påvirker mulighetsrommet for regional plan.....	29
3.4.1 Overordna perspektiver.....	29
3.4.2 Betydningen av nasjonale rammer for regional arealpolitikk.....	30

3.4.3	Frykt for å være en overkommune?	31
3.4.4	Samlet vurdering	33
4.	Tiltak gjennom regional plan	34
4.1	Tiltak for økt forpliktelse til regional plan.....	34
4.1.1	Juridiske tiltak.....	35
4.1.2	Oppfølgingsavtaler til regional plan	36
4.1.3	Oppgaver og virkemidler på regionalt nivå	37
4.2	Mer samordnede statlige forventinger og styringssignaler	41
4.3	Betydning av større regioner	42
5.	Samlet vurdering av mulighetsrommet	44
	Referanser	47

Summary

The purpose of this report is to identify inter-municipal challenges for land use planning and point out ways for handling such inter-municipal challenges through regional planning, as well as identify appropriate measures to open up the space of possibilities for regional planning.

Telemark Research Institute carried out the project during October and November 2016. We analysed recent regional planning strategies in order to get an understanding of the topics and issues dealt with through regional plans and strategies. In addition, we conducted telephone interviews with five regional planning managers in four counties, and participated in a theme meeting organized by KS in October 2016 where the regional directors and regional planning managers of the majority of counties participated. The theme of this meeting was reinforced regional planning. The main purposes of the interviews were to gain knowledge about inter-municipal challenges for land use planning, to identify appropriate measures to handle these challenges through regional planning as well as to identify the effects larger regions may have in that regard. Furthermore, we reviewed recent studies related to inter-municipal land use planning.

Inter-municipal challenges for land use planning can be approached by the formulation of tasks and activities where coordination and planning across the current municipal boundaries is appropriate to identify the best, most efficient and holistic solutions. In practice, this will involve all dispositions and measures having a land use dimension as well as dispositions where the individual municipality priorities affects other municipalities.

The review of recent regional plans and strategies shows that there is a wide range of cases where coordination and planning at the regional level will be crucial in order to find good, efficient and comprehensive solutions for social development. We find most possibilities within the following areas of inter-municipal planning: spatial planning, transport/transportation, economic development and environment. We find many regional plans and strategies related to these areas on county-level. There is a need to develop a sustainable land use policy with functional solutions that take into account both agriculture, environment, climate, landscape, cultural heritage and cultural environments. Regional solutions for transport are important for business development, but also for efficient environmentally friendly commuting solutions between home and work across municipal boundaries. Industrial areas are land intensive, and the localization of these tend to have great importance for business development in neighbouring communities as well as interactions across municipal boundaries. Furthermore, it is necessary to see industrial areas in the context of both residential areas, transport, environment, infrastructure, labour, services and education.

Within the environmental field, there is a need for management of larger contiguous natural areas and protected areas crossing municipal boundaries. The management of watercourses and water resources should consider the whole watershed area. Watersheds often cover many municipalities, and often several counties. Assessments of risk and vulnerability and work with societal security and emergency also require analysis and planning across municipal boundaries.

Within the areas of culture and sports, health and living conditions and education and competence, the challenges for land use planning are less prominent. At a regional level, however, the main benefit of regional planning is related to accumulation of regional expertise in these fields. In addition, dispositions and plans related to land use, centre structure, residential and commercial

areas and transport have impact on the development of regional provisions related to culture, education and competence. These challenges are related primarily to localizing and securing different kinds of social services for people in different parts of the region. Although inter-municipal land use challenges are less prominent in these fields, these are still fields that may require coordination at a regional level, and that are significant for the counties' role as a regional community developer.

Public health is an example of an area where the dimension of space has a direct impact, e.g. when it comes to conservation of green structures, organization of pedestrian and bicycle paths and mitigation measures.

Our review of regional planning strategies shows that the number, scope and organization of the regional plans vary. Some counties have many thematic regional plans, while others have plans that are more comprehensive. Some counties have an overall county plan, while in other counties the regional planning strategy fills the same role, to a certain degree. The interviews reveal that the existence of several regional plans can be problematic since it is difficult to have detailed knowledge of all plans and to identify overlaps and differences between various plans. This indicates that there is a need for a more comprehensive understanding of inter-municipal land use and community planning.

The report shows that participative planning processes are crucial in order to involve all relevant stakeholders already at an early stage, as well as to create a common understanding of local, regional and national challenges. Participation and involvement is also necessary to create a broad ownership of the regional plans, to ensure legitimacy and for municipalities to commit to following the regional plan. Regional plans shall coordinate national, regional and local interests, but such plans are also important to facilitate municipal planning and to ensure predictability for planning at the municipal level. The existence of regional plans that provides greater predictability for inter-municipal land use planning, can also prevent future conflicts between municipalities when it comes to development projects and localizations. Common inter-municipal policies can prevent the emergences of inter-municipal conflicts, e.g. during the establishment processes. Preconditions for equal treatment are strengthened and it may be easier to agree on common initiatives and actions within the long-term objectives and limits laid down in the regional plan. Greater predictability and equal treatment will also be an advantage for businesses and developers.

The opportunities related to regional planning are currently not fully utilized. There is a need for more comprehensive regional plans that have greater legitimacy and are more binding as well as provide increased predictability for future development, and contribute to a better coordination of various interests across sector boundaries and levels.

In the table below, we have tried to compile a list of areas that are affected by inter-municipal land use challenges, and measures that may be relevant to the success of regional planning. Some of the measures include strengthening of the legal framework to ensure that the intentions related to regional planning are met. This can be done by introducing legally binding regional plans and follow-up appointments that are binding for the regional state agencies and municipalities. Furthermore, it is appropriate for the national authorities to consider the introduction of requirements to develop regional land use and community plans to enhance better protection of regional and national interests. This can also lead to a more predictable framework for municipal planning. Today, it can be difficult to take such measures at the regional level because the municipalities are the planning authorities, and there is a fear among regional politicians to be perceived as representatives of a "superior municipality". This implies that the intentions and opportunities related to regional planning are not sufficiently utilized. Clearer requirements for regional planning

itself can contribute to a stronger regional democracy, improve participation in planning processes, early clarification of interests, more comprehensive planning, increased predictability, more efficient planning processes and reduced bureaucracy. Moreover, coordinated and concerted control signals through sector ministries can facilitate coordination and cooperation at the regional level.

Regional planning in response to major land use challenges that exceeds municipality borders	
Regional planning in response to major land use challenges that exceeds municipality borders	Relevant measures for the success of regional planning
Land use/land development <ul style="list-style-type: none"> • Urban and center development, local development, coastal planning, communications (roads and transport) 	<ul style="list-style-type: none"> • Strengthen the legal basis for regional planning • Stronger signals from the government to draw up regional land use and community plans • Enter into binding agreements to follow up on regional planning • Adding more tasks and measures to the regional level • Establish larger democratically elected regions • Prevent politicians to have offices in both the municipality and the region • Better coordination of state control signals • Customizing state regions so that they better match the new democratically elected regions • Create a clearer distinction between the county's development role and state government as the controlling authority
Industrial development <ul style="list-style-type: none"> • Industry, agriculture, forestry, aquaculture, energy production, nature- and culture-based industries, tourism 	
Environment <ul style="list-style-type: none"> • Climate, water resources, green structure/ natural areas, cultural sites/-environments, outdoor recreation, wilderness areas, mass handling 	
Public health	
Emergency preparedness	

Binding agreements between municipalities and regional state agencies will be important to follow up initiatives in regional plans. Such agreements may be introduced regardless of the legal action, but the effect is likely to be greater in combination with a stronger legal basis.

Transferring several tasks and instruments to the regional level can increase the importance to the county as a regional development agency, and make it easier to take a comprehensive strategic approach related to inter-municipal land use challenges and future economic growth and development. In this regard, it may be appropriate to emphasize the distinction between the regional level's role as a development agency and the state government as the controlling authority. This can e.g. entail increased responsibility for water management and measures related to development-oriented training, employment and labor market policy, economic development, climate change, public health and culture. The transfer of duties from the Public Roads Administration, NAV, Innovation Norway, IMDI, the County Governor, SIVA, the Environment Directorate, the Directorate of Health, the Arts Council and the Ministry of Culture can be applicable.

Larger democratically elected regions may have several positive effects for managing inter-municipal land use challenges through regional plans. Larger regions will be better equipped to handle

challenges that intersect the current county borders. Moreover, larger regions make it easier to get better compliance among elected regions and state regions, to facilitate interaction between participants and to strengthen the conditions for transferring new tasks and instruments. It thus becomes easier to adapt the state sector policy to regional needs, and to build up expertise and capacity for strategic, mobilizing and guiding work. At the same time, it is clear that a disadvantage with larger regions are large geographical distances, and that it may be difficult to reconcile different interests within the region. This must be weighed against the benefits of multiple tasks and responsibilities laid under regional democratic governance at the expense of state management, and that larger regions can get more resources and better conditions for strategic cooperation with the municipal level.

Sammendrag

Formålet med denne utredningen er å se nærmere på hva slags kommuneoverskridende arealutfordringer som gjør seg gjeldende, hvilke muligheter man har for håndtering av kommuneoverskridende arealutfordringer gjennom regional plan, hvilke tiltak som er aktuelle for å utvide mulighetsrommet knyttet til regional planlegging og betydningen av større regioner i den forbindelse.

Utredningen er gjennomført i oktober og november 2016 og baserer seg bl.a. på en gjennomgang av regionale planstrategier for å få en oversikt over hvilke temaer og problemstillinger som håndteres gjennom regionale planer og strategier i dag. I tillegg har vi gjennomført telefonintervjuer med fem plansjefer/regionalplansjefer fordelt på fire fylker, og deltatt på et temamøte i regi av KS 26. oktober 2016 hvor regionalsjefer og plansjefer i de fleste fylkeskommunene deltok. Temaet for dette møtet var forsterket regional planlegging. Et hovedformål med intervjuene var å få synspunkter på hva som er viktige kommuneoverskridende arealutfordringer, hvilke tiltak som kan være aktuelle for å styrke håndteringen av disse gjennom regionale planer, og hvilke effekter større regioner kan ha i den forbindelse. Ellers har vi basert oss på nyere utredninger og rapporter som fokuserer på ulike sider av disse problemstillingene.

Kommuneoverskridende arealutfordringer kan defineres som oppgaver og aktiviteter hvor koordinering og planlegging på tvers av dagens kommunegrenser er hensiktsmessig for å finne fram til de beste, mest effektive og helhetlige løsningene. I praksis vil det innebære alle disponeringer og tiltak som har en arealdimensjon, og hvor den enkelte kommunes disponeringer har betydning for andre kommuner.

Gjennomgangen av eksisterende planer og strategier på regionalt nivå viser at det i dag er et bredt spekter av tilfeller hvor koordinering og planlegging på regionalt nivå vil være viktig for å finne fram til gode, effektive og helhetlige løsninger for samfunnsutviklingen. Mulighetsrommet er størst når det gjelder arealplanlegging, samferdsel/transport, næringsutvikling og miljø. Rundt i fylkene er mange regionale planer og strategier knyttet til disse områdene, noe som synliggjør et stort behov for slike planer. Det er behov for å utforme en langsiktig og bærekraftig arealpolitikk med funksjonelle løsninger som ivaretar hensyn til landbruk, miljø, klima, kulturlandskap, kulturminner og kulturmiljøer. Gode regionale løsninger for samferdsel og transport er viktig for næringsutvikling, men også for effektiv og klimavennlig pendling mellom bosted og arbeidssted på tvers av kommunegrenser. Næringsområder er arealkrevende, og lokaliseringen av disse har gjerne stor betydning for utvikling i nabokommuner og interaksjon på tvers av kommunegrensene. Videre er det f.eks. behov for å se næringsområder i sammenheng med både boligområder, transport, miljø, infrastruktur, arbeidsmarked, tjenester og utdanningstilbud.

Innenfor miljøområdet er det behov for helhetlig forvaltning av større sammenhengende naturområder og verneområder som går på tvers av kommunegrensene. Vassdragsforvaltning og forvaltning av vannressurser må legge situasjonen i hele nedbørsfeltet til grunn. Et nedbørsfelt dekker som oftest mange kommuner, og gjerne også flere fylker. Vurderinger av risiko og sårbarhet og arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap krever også analyser og planer på tvers av kommunegrensene.

Innenfor områdene kultur og idrett, levekår og helse og opplæring og kompetanse er direkte arealoverskridende utfordringer mindre framtrødende. På regionalt nivå har man imidlertid muligheten til å ta utgangspunkt i hele befolkningsgrunnlaget og bygge opp fagmiljø av tilstrekkelig størrelse på disse områdene. I tillegg har disponeringer og planer knyttet til areal, senterstruktur, bolig- og

næringsområder og transport betydning for utvikling av regionale tilbud knyttet til kultur, opplæring og kompetanse. Her dreier utfordringene seg i større grad om lokalisering og sikring av tilgjengelighet til ulike tilbud for befolkningen i ulike deler av regionen. Selv om kommuneoverskridende arealutfordringer er mindre fremtredende på disse områdene, er dette likevel områder som kan kreve koordinering på regionalt nivå, og som har betydning for den regionale samfunnsutviklerollen som helhet.

Folkehelse er eksempel på et område hvor arealdimensjonen har direkte betydning, f.eks. når det gjelder bevaring av grøntstruktur, tilrettelegging av gang- og sykkelstier og utslippsreducerende tiltak.

Vi har i forbindelse med gjennomgangen av regionale planstrategier sett at antallet, omfanget og innretningen på de regionale planene varierer. Noen fylker har mange tematisk avgrensede regionalplaner, mens andre har mer helhetlige planer. Noen fylker har en overordnet fylkesplan, mens i andre fylker fyller den regionale planstrategien i større grad den rollen. I intervjuene blir det i enkelte fylker pekt på at et stort antall regionale planer kan være krevende fordi det blir vanskelig å ha oversikt over alle planene og hvordan de ulike planene spiller på lag og virker i forhold til hverandre. Dette tilsier at det er behov for å ta tydeligere og mer helhetlig grep om regional areal- og samfunnsplanlegging.

Utredningen viser at gode og involverende planprosesser er avgjørende for å få ulike interesser og synspunkter på bordet i en tidlig fase, og for å skape felles forståelse for lokale, regionale og nasjonale utfordringer. Deltakelse og involvering er videre nødvendig for å skape et bredt eierskap til de regionale planene, for å sikre legitimitet og for at kommunene skal forplikte seg til å følge regional plan. Regionale planer skal samordne nasjonale, regionale og kommunale hensyn, men slike planer er også viktige for å forenkle kommunal planlegging og skape forutsigbarhet for planlegging på kommunalt nivå. At man har regionale planer som gir økt forutsigbarhet for arealdisponering på tvers av kommunegrensene, kan også forebygge framtidige konflikter mellom kommunene når det gjelder utbyggingsprosjekter og lokaliseringer, og felles retningslinjer på tvers av kommunegrensene kan hindre at utbyggere setter kommuner opp mot hverandre, f.eks. i forbindelse med etableringsprosesser. Forutsetningene for likebehandling blir styrket, og det kan bli enklere å enes om felles satsinger og tiltak innenfor langsiktige mål og rammer som er fastsatt i regional plan. Også for næringsliv og utbyggere vil sikring av økt forutsigbarhet og likebehandling være en fordel for framtidig planleggings- og utviklingsarbeid.

Mulighetsrommet knyttet til regional planlegging er i dag ikke utnyttet godt nok. Det er behov for mer helhetlige regionale planer som har større legitimitet og er mer forpliktende, som gir økt forutsigbarhet for framtidig utvikling, og som bidrar til bedre koordinering av ulike interesser på tvers av sektorgrenser og nivåer.

I tabellen nedenfor har vi forsøkt å sammenstille en oversikt over områder hvor kommuneoverskridende arealutfordringer gjør seg gjeldende, samt tiltak som kan være aktuelle for å lykkes med regional plan. Noen av tiltakene dreier seg om en styrking av det juridiske rammeverket slik at intensjonene knyttet til regional planlegging i større grad blir oppfylt. Dette kan gjøres ved i større grad å innføre rettslig bindende regionale planer og oppfølgingsavtaler som er forpliktende for regionale statsetater og kommuner. Videre er det aktuelt å vurdere innføring av krav om utarbeidelse av regionale areal- og samfunnsplaner for å sikre bedre ivaretagelse av regionale og nasjonale hensyn, samtidig som at rammene for kommunal planlegging blir mer forutsigbare. I dag kan det være krevende å ta slike grep på regionalt nivå fordi kommunene er planmyndighet, og det er en frykt blant regionale politikere for å bli oppfattet som representanter for en overkommune. Dette bidrar til at intensjonene og mulighetsrommet knyttet til regional plan ikke blir godt nok

utnyttet. Tydeligere krav til regional planlegging kan i seg selv bidra til sterkere regionalt demokrati, bedre deltakelse i planprosesser, tidlig avklaring av interesser, mer helhetlig planlegging, økt forutsigbarhet, mer effektive planprosesser og redusert byråkrati. Her kan også mer koordinerte og samordnede styringssignaler gjennom sektordepartementene lette koordinering og samhandling på regionalt nivå.

Regional plan som svar på viktige kommuneoverskridende arealutfordringer	
Viktige kommuneoverskridende arealutfordringer som betinger regional planlegging	Aktuelle tiltak for å lykkes med regional plan
Arealbruk/arealutvikling <ul style="list-style-type: none"> • By- og senterutvikling, stedsutvikling, kystoneplanlegging, samferdsel (veier og transport) 	<ul style="list-style-type: none"> • Styrke det juridiske grunnlaget for regional plan • Tydeligere bestillinger fra staten når det gjelder utarbeidelse av regional areal- og samfunnsplan • Inngå bindende avtaler for oppfølging av regional plan • Legge flere oppgaver og virkemidler til regionalt nivå • Etablere større folkevalgte regioner • Unngå at politikere har verv både i kommune og region • Bedre samordning av statlige styringssignaler • Tilpasse statlige regioner slik at de samsvarer bedre med nye folkevalgte regioner • Skape et tydeligere skille mellom fylkeskommunens utviklingsrolle og statlige myndigheter som kontrollerende instans
Næringsutvikling <ul style="list-style-type: none"> • Industri, landbruk, skogbruk, havbruk, energiproduksjon, natur- og kulturbaserte næringer, reiseliv 	
Miljø <ul style="list-style-type: none"> • Klima, vannressurser, grøntstruktur/naturområder, kulturminner/-miljøer, friluftsliv, viltområder, massehåndtering 	
Folkehelse	
Beredskap	

Bindende avtaler mellom kommuner og regionale statsetater vil være viktig for å følge opp tiltak i regionale planer. Slike avtaler kan innføres uavhengig av juridiske tiltak, men effekten vil trolig være større når man har begge deler.

Flere oppgaver og virkemidler avgitt til regionalt nivå kan gi økt tyngde til fylket som regional utviklingsaktør og gjøre det lettere å ta helhetlig strategisk grep knyttet til kommuneoverskridende arealutfordringer og framtidig verdiskaping og utvikling. I den forbindelse kan det være hensiktsmessig å rendyrke skillet mellom fylkeskommunen som utviklingsaktør og statlige myndigheter som kontrollerende instanser. Dette kan f.eks. innebære økt ansvar for veiadministrasjon og virkemidler knyttet til utviklingsorientert opplærings-, sysselsettings- og arbeidsmarkedspolitikk, næringsutvikling, klimatilpasning, folkehelse og kultur. I den forbindelse kan overføring av oppgaver fra Statens vegvesen, NAV, Innovasjon Norge, IMDI, Fylkesmannen, SIVA, Miljødirektoratet, Helsedirektoratet, Kulturrådet og Kulturdepartementet være aktuelt.

Større folkevalgte regioner kan ha flere positive effekter for håndtering av kommuneoverskridende arealutfordringer gjennom regionale planer. Større regioner vil lettere kunne håndtere slike utfordringer der disse krysser dagens fylkesgrenser. Dessuten vil større regioner gjøre det lettere å få

bedre samsvar mellom folkevalgte regioner og statlige regioner, lette samhandlingen mellom aktørene og styrke forutsetningene for å overføre nye oppgaver og virkemidler. Det blir dermed også lettere å tilpasse statlig sektorpolitikk til regionale behov, og å bygge opp kompetanse og kapasitet til strategisk, mobiliserende og veiledende arbeid. Samtidig er det klart at en ulempe med større regioner er store geografisk avstander, og at det kan bli vanskeligere å forene ulike interesser internt i regionen. Dette må da vurderes opp mot fordelene ved at flere oppgaver og ansvarsområder legges under regional demokratisk styring og kontroll på bekostning av statlig styring, og at større regioner kan få flere ressurser og bedre forutsetninger for strategisk samhandling med kommunalt nivå.

1. Innledning

1.1 Bakgrunn for utredningen

Regional plan er et sentralt verktøy for utøving av fylkeskommunens samfunnsutviklerrolle. KS har ønsket å gjennomføre et prosjekt som belyser utfordringer og muligheter knyttet til regional planlegging, og hvordan regional plan kan styrkes for bedre å kunne løse kommuneoverskridende arealutfordringer. Dette har bl.a. sammenheng med at sentrale styringsdokumenter og aktører peker på nødvendigheten av regional planlegging for å løse kommuneoverskridende arealutfordringer. Regjeringens «Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging» og Nasjonal transportplan trekkes i den forbindelse fram som typiske eksempler.

Videre viser også KS til at regionale planer gjerne blir karakterisert som lite forpliktende, og at de har begrenset gjennomføringskraft. Dette tilsier at det er behov for å styrke håndteringen av kommuneoverskridende arealutfordringer gjennom regional planlegging, og det antas også å være uutnyttede muligheter for tilpasning av nasjonal politikk til regionale behov gjennom regional plan. Dersom man lykkes med det, kan dette videre bidra til å redusere omfanget av innsigelser og føre til mer forutsigbarhet for innbyggere og utbyggere.

1.2 Problemstillinger for utredningen

Formålet med denne utredningen er å se nærmere på hva slags kommuneoverskridende arealutfordringer som gjør seg gjeldende, hvilke muligheter man har for håndtering av kommuneoverskridende arealutfordringer gjennom regional plan, hvilke tiltak som er aktuelle for å styrke mulighetsrommet knyttet til regional plan, og betydningen av større regioner i den forbindelse. Under disse temaene har vi fokusert på følgende spørsmål:

- Kommuneoverskridende arealutfordringer gjennom regional plan
 - Hvilke kommuneoverskridende arealutfordringer er det hensiktsmessig å håndtere på regionalt nivå?
 - Hvordan påvirker nasjonale rammer mulighetsrommet for regional arealpolitikk?
 - I hvilken grad er det frykt for å bli oppfattet som en overkommune, og hvordan påvirker dette bruken av regional plan?
 - Hvilke faktorer er det i dag som i størst grad påvirker mulighetsrommet for regional plan?
- Tiltak for å styrke betydningen av regional plan
 - Hva kan være viktige tiltak for å øke handlingsrommet og/eller utnytte eksisterende handlingsrom på en bedre måte?
 - Hvordan kan regionale planer bli mer forpliktende og få økt gjennomføringskraft?
 - Kan regional planlegging styrkes gjennom statlige «pålegg»/tydeligere status for avklaring av kommuneoverskridende arealutfordringer?
 - Hvilke tiltak og lovendringer kan ev. bidra til bedre håndtering av kommuneoverskridende arealutfordringer?
- Betydningen av større regioner

- Hvordan påvirker større regioner muligheten for å se funksjonelle områder i sammenheng, og hvilke muligheter og utfordringer gir i tilfellet dette?
- Hvilke effekter kan større folkevalgte regioner ha for samhandling og koordinering i regionale planprosesser?
- Kan større regioner legge grunnlag for mer forpliktende deltakelse og oppfølging av regionale planer, og i tilfellet hvordan?
- Kan større folkevalgte regioner påvirke rollen som regional utviklingsaktør, og hva innebærer eventuelt dette?

1.3 Metoder og gjennomføring

Utredningen er gjennomført over et relativt kort tidsrom og baserer seg på en gjennomgang av regionale planstrategier i alle fylker for å få en oversikt over status på regional planlegging, og hvilke temaer og problemstillinger som håndteres gjennom regionale planer og strategier i dag. Videre er det gjennomført telefonintervjuer med fem plansjefer/regionalplansjefer fordelt på fire fylker for å få synspunkter på status og utfordringer for regional planlegging i dag, hva som er viktige kommuneoverskridende arealutfordringer, hvilke tiltak som kan være aktuelle for å styrke betydningen av regional plan, og hvilke effekter større regioner kan ha i den forbindelse. I tillegg har vi også deltatt på et temamøte i regi av KS 26. oktober 2016, hvor forsterket regional planlegging var et tema. På dette møtet deltok også regionalsjefer og plansjefer i de fleste fylkeskommunene. Ellers har vi basert oss på nyere utredninger og rapporter som fokuserer på ulike sider av disse problemstillingene.

Før vi går nærmere gjennom resultater og diskusjoner knyttet til de ulike problemstillingene, vil vi først foreta en kort gjennomgang av overordna rammer for regional planlegging.

2. Kort om regionale planprosesser

2.1.1 Nasjonale forventninger

I henhold til plan- og bygningslovens § 6-1 skal regjeringen hvert fjerde år utarbeide nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging. De nasjonale forventningene skal legges til grunn for de nye fylkestingenes og kommunestyrenes arbeid med regionale og kommunale planstrategier og planer. De nasjonale forventningene skal også legges til grunn for statlige myndigheters medvirkning i planleggingen. Tanken er at bred medvirkning fra alle parter skal bidra til bedre sammenheng mellom nasjonal, regional og kommunal planlegging, og gjøre planleggingen mer forutsigbar og målrettet. Forventningsdokumentet er retningsgivende for regional og kommunal planlegging. Fylkeskommunene og kommunene har ansvar for å finne helhetlige løsninger der lokale forhold og lokalpolitiske interesser og hensyn ivaretas, sammen med nasjonale og viktige regionale interesser. I gjeldende forventningsdokument er det skissert nasjonale forventninger innenfor følgende hovedområder:

- Gode og effektive planprosesser
- Bærekraftig areal- og samfunnsutvikling
- Attraktive og klimavennlige by- og tettstedsområder

2.1.2 Regional planstrategi

Regional planstrategi ble innført som et nytt planverktøy i plan- og bygningsloven av 2008, og er nå det eneste obligatoriske elementet for planlegging på regionalt nivå. Det er fylkeskommunen som er regional planmyndighet, og som har ansvaret for og ledelsen av arbeidet med regional planstrategi. Planstrategien skal utarbeides for hver valgperiode, vedtas av fylkestinget og godkjennes av Kongen. Det er utarbeidet en egen veileder for utarbeidelse av regional planstrategi (Miljøverndepartementet 2012).

Veilederen slår fast at regional planstrategi er et verktøy for å ta stilling til hvilke regionale utfordringer som skal løses med regional planlegging.

Arbeidet med regional planstrategi skal lede fram til en beslutning om hvilke planer som skal utarbeides. Dette vurderes på bakgrunn av hva som er de viktigste regionale utfordringene, også med utgangspunkt i nasjonale mål og rammer som er trukket opp av regjeringen og Stortinget. Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging, vedtatt av Kongen i statsråd, er et viktig grunnlag for planarbeidet i fylker og kommuner.

Et sentralt formål med de regionale planstrategiene er at arbeidet skal stimulere til en politisk debatt om viktige utfordringer og utviklingsmuligheter og om hvilke spørsmål som det er viktig å prioritere for å fremme ønsket utvikling i regionen. Regional planstrategi gir slik sett mulighet for å se utfordringer i fylket på tvers av kommunegrensene, forvaltningsnivåer og sektorer. Det er også et sentralt formål at regional planstrategi skal bidra til å gjøre regional planlegging mer forpliktende ved at kommuner, statlige organer, organisasjoner og institusjoner i samarbeid med fylkeskommunen prioriterer hvilke planer som det er nødvendig å utarbeide, og seg imellom avtaler

hvem som skal delta i samarbeidet om planene. Samtidig skal regional planlegging bli mer målrettet ved at planarbeidet avgrenses og konsentreres til de planoppgavene som er nødvendige for å møte de prioriterte utfordringene i hvert enkelt fylke. Tanken er at dette skal gjøre planarbeidet enklere og ikke mer omfattende enn nødvendig.

For å legge til rette for gode prosesser som stimulerer til dialog og samhandling, understrekes betydningen av at det legges til rette for gode prosesser, og at regionale aktører blir involvert i planstrategiarbeidet så tidlig som mulig. Loven krever at fylkeskommunen skal samarbeide med kommuner, statlige organer, organisasjoner og institusjoner i arbeidet med regional planstrategi, men andre aktører kan også være aktuelle.

2.1.3 Regional plan

Gjennom regionale planer skal det legges til rette for at kommune- og sektoroverskridende utfordringer og oppgaver underlegges politisk avveining og prioritering i en større sammenheng enn i de enkelte kommunene. Regionalt folkevalgt nivå skal ta initiativ til samarbeid og lede partnerskapsbaserte planprosesser i sin region. Dette innebærer f.eks. at arbeidslivets parter, næringslivsorganisasjoner, institusjoner for høyere utdanning, statlige etater, frivillige organisasjoner og kommunene bringes sammen i en felles prosess hvor man avveier ulike interesser mellom sektorer og forvaltningsnivåer.

Regional plan skal legges til grunn for regionale organers virksomhet, for kommunal planlegging og for statlig planlegging og virksomhet i regionen. Dersom f.eks. et forslag til kommunal arealplan strider mot en regional plan, kan ulike instanser fremme innsigelse mot planen. Dette betyr at utbyggingsplaner som strider mot den regionale planen, kan bli stoppet. Når det fremmes innsigelse, innebærer dette at planen ikke kan vedtas av kommunestyret, men må sendes Kommunal- og moderniseringsdepartementet til avgjørelse hvis partene ikke blir enige.

I medhold av plan og bygningsloven er regional planbestemmelse et virkemiddel knyttet til regional plan som kan hindre arealdisponeringer som kan være uheldige ut fra regionale eller nasjonale helhetshensyn. Bestemmelsen kan fastsette at det for et tidsrom på inntil ti år nedlegges forbud mot at det blir iverksatt særskilt angitte bygge- eller anleggstiltak uten samtykke innenfor nærmere avgrensede geografiske områder, eller at slike tiltak uten slikt samtykke bare kan iverksettes i samsvar med godkjent arealplan. Dette er en bestemmelse som foreløpig er lite benyttet.

2.1.4 Alternativer til regional plan

Interkommunalt plansamarbeid er en måte å gjennomføre omforente regionale strategier på – som et alternativ til regional plan. Ved interkommunal planlegging samarbeider flere kommuner når det er hensiktsmessig å samordne planleggingen over kommunegrensene. Samarbeidsform kan velges avhengig av hvilke planoppgaver man står overfor. Regional planmyndighet og statlige myndigheter kan anmode kommunene om å starte et slikt samarbeid. Plansamarbeidet skal ledes av et styre der kommunene er representert. Planprosess og metoder er de samme som for kommunal planlegging ellers. Når det vurderes som nødvendig for å ivareta nasjonale og viktige regionale hensyn og oppgaver, kan departementet pålegge kommuner å inngå i et slikt plansamarbeid.

I tillegg til interkommunal plan kan det være aktuelt med statlig arealplan som innebærer at departementet overtar kommunestyrets myndighet til å vedta arealdel av kommuneplan eller regule-

ringsplan. Dette kan i noen tilfeller være nødvendig for å ivareta helhetlige regionale hensyn. Statlig arealplan er en unntaksordning og kan brukes når gjennomføring av viktige statlige eller regionale interesser gjør det nødvendig, eller når andre samfunnsmessige hensyn tilsier det. Virkemidlet innebærer sterk inngripen i kommunestyrets arealplanmyndighet og har vært lite benyttet. Det er til nå vedtatt/igangsatt statlige planer for tre områder: nytt regjeringskvartal, nytt beredskapssenter for politiet og minnesteid i Hole kommune etter terrorangrepet på Utøya.

På tilsvarende måte som det kan fastsettes regionale planbestemmelser, kan det vedtas statlige planbestemmelser (SPB) som også er rettslig bindende bestemmelser. SPB kan fastlegge at det innenfor nærmere avgrensede geografiske områder, eller i hele landet, ikke blir iverksatt særskilt angitte bygge- eller anleggstiltak uten samtykke av departementet. SPB går foran eldre arealplaner og skal hindre at slike planer brukes som grunnlag for å gjennomføre uønsket utbygging. SPB gjelder for et tidsrom på inntil ti år. Det foreligger nå kun én SPB: Rikspolitisk bestemmelse om kjøpesentre.

Det er interkommunalt planarbeid som i størst grad vil være et alternativ til regional plan. Med den nye plan- og bygningsloven som trådte i kraft i 2008, var ett av de nye hovedgrepene i loven et eget kapittel 9 om interkommunalt plansamarbeid. I forarbeidene til loven ble det pekt på en rekke grunner til at interkommunalt samarbeid burde styrkes, blant annet klimautfordringen og utfordringer knyttet til areal- og transport. I henhold til kapittel 9 i plan- og bygningsloven kan to eller flere kommuner samarbeide om planlegging når det er hensiktsmessig å samordne planleggingen over kommunegrenser. Samarbeidet kan omfatte alle kommunale plantyper. Interkommunalt plansamarbeid kan igangsettes som gjennomføring av regional planstrategi. Regional planmyndighet eller statlige myndigheter kan anmode kommunene om å innlede et slikt samarbeid når det anses som nødvendig for å ivareta hensyn og løse oppgaver som går ut over den enkelte kommune.

Med de store grenseoverskridende planutfordringene som kommunene i økende grad står overfor, er behovet for interkommunal planlegging også sterkt økende. Det nye kapittel 9 i plan- og bygningsloven kan ses som et forsøk på å løse utfordringene på dette området. NIBR foretok en kartlegging av omfanget av interkommunalt plansamarbeid i 2012, og så nærmere på muligheter og utfordringer gjennom en egen kartlegging i 2015 (Harvold & Skjeggedal 2012, & Harvold & Stokstad 2015). I en artikkel basert på disse utredningene peker Stokstad & Harvold (2015) på at dagens formuleringer i kapittel 9 imidlertid gir grunn til å dempe forventningene om omfattende kommuneoverskridende planlegging i denne formen. Det gis uttrykk for at interkommunalt plansamarbeid kan passe fint så lenge kommunene er enige, og stat og region ikke har sterke meninger. Loven gir et godt bidrag til kommuneoverskridende planlegging i slike tilfeller. Samtidig konkluderes det med at dersom ambisjonene går utover dette, så er kommunesamarbeid neppe en forløsende faktor. Dette er ikke et overraskende funn. Tidligere større nasjonale utredninger av interkommunalt samarbeid har vist at det er krevende å etablere gode interkommunale samarbeid som berører kommunale kjerneområder (Weigaard (1991), Brandtzæg & Sanda (2003), Gjertsen & Martiniussen (2006), Econ (2006), Brandtzæg et al. (2008), Leknes et al. (2013), Brandtzæg et al. (2013) og Jacobsen (2014)). De mange kommunestrukturutredningene som er gjennomført den senere tid, bekrefter også at interkommunalt plansamarbeid bare forekommer i begrenset grad. Planarbeid dreier seg ofte om politisk følsomme spørsmål, og i et forsøk på samarbeid om arealplanlegging på Nedre Romerike, ble det f.eks. uttalt at «det er vanskelig å komme med noe annet enn en høflig uttalelse til nabokommunens arealplan» (Brandtzæg & Sanda 2008).

Hofstad & Hansen (2016) viser til at en sentral utfordring knyttet til den regionale samfunnsutviklingen er å koble det som i dag er ulike politikkområder bedre sammen, for å få en helhetlig satsing og ta ut utviklingspotensialet i regionene. De viser til at dette dreier seg om overordnet

samfunns-, areal- og transportplanlegging, regionalt utviklingsarbeid og næringsutvikling inkludert arbeidsmarked og sysselsetting, samt områder som kompetanseutvikling, folkehelse og miljø. Med henvisning til Harvold & Stokstad (2015) gir de uttrykk for at det er lite som tilsier at man vil få dette bedre til gjennom interkommunalt samarbeid. At det er svært få reelle plansamarbeid mellom kommuner som eksisterer i dag, indikerer at det er vanskelig for kommuner å befatte seg med andre kommuners arealbruk og samfunnsplanlegging. Slik sett ligger det til rette for at viktige regionale utfordringer håndteres på et regionalt folkevalgt nivå.

3. Kommuneoverskridende arealutfordringer

3.1 Om kommuneoverskridende arealutfordringer

Som nevnt innledningsvis, er kommuneoverskridende arealutfordringer et tema som har fått stadig økende oppmerksomhet de senere årene. Planlegging og prioriteringer innenfor en kommune, og innenfor statens virksomhet, har ofte vesentlig betydning utover kommunegrenser og sektorområder. For å oppnå effektiv og bærekraftig arealbruk og et hensiktsmessig utbyggingsmønster, er det nødvendig å se flere kommuner og sektorer under ett. Regional planlegging skal legge til rette for at kommune- og sektoroverskridende utfordringer og oppgaver underlegges politisk avveining og prioritering i en større sammenheng enn de enkelte kommunene utgjør.

Kommuneoverskridende arealutfordringer kan defineres som oppgaver og aktiviteter hvor koordinering og planlegging på tvers av dagens kommunegrenser er hensiktsmessig for å finne fram til de beste, mest effektive og helhetlige løsningene. I praksis vil det innebære alle disponeringer og tiltak som har en arealdimensjon, og hvor den enkelte kommunes disponeringer har direkte betydning for andre kommuner.

Når det gjelder kommuneoverskridende arealutfordringer, er mulighetene for å håndtere disse gjennom regionale planer avhengig av flere faktorer. Et grunnleggende spørsmål vil likevel være hvilke problemstillinger og oppgaver som trenger koordinering på tvers av dagens kommunegrenser for finne fram til gode, effektive og helhetlige løsninger for samfunnsutviklingen, og hvordan man samtidig ivaretar nasjonale hensyn knyttet til bærekraft og miljø. Det er ikke noe universelt svar på hva disse oppgavene dreier seg om, og de vil også variere med kommunestruktur og varierende natur- og samfunnsgeografiske forhold. Med tanke på regional planlegging er det likevel naturlig å anta at noen oppgaver vil være mer sentrale og nærliggende enn andre.

Vi har her foretatt en gjennomgang av de regionale planstrategiene i alle fylkene, og sett på hva slags type planer og strategier som er behandlet i disse. Bredden av oppgaver og problemstillinger i dagens planer kan være egnet til å si noe om mulighetsrommet for håndtering av kommuneoverskridende arealutfordringer.

3.2 Innhold i regionale planstrategier

I forbindelse med gjennomgangen av de regionale planstrategiene har vi delt inn plan- og strategitema i følgende kategorier:

- Areal
- Samferdsel
- Næring
- Miljø
- Beredskap
- Kultur og idrett
- Levekår og helse

- Opplæring og kompetanse

Flesteparten av fylkene har planer og/eller strategier knyttet til alle disse hovedområdene, men omfanget og innretningen på planer og strategier varierer. Noen har bredere planer som dekker flere områder, mens andre har smalere planer som dekker mer avgrensede områder. I Tabell 1 nedenfor har vi forsøkt å systematisere hvilke temaer som det utarbeides regionale planer eller strategier for, i henhold til de regionale planstrategiene. Vi har også forsøkt å skille mellom utbredelsen av de ulike planene, og hvorvidt planene er av en mer helhetlig overordnet karakter, eller om planene er mer tematisk avgrenset.

I tillegg til oversikten som vises i Tabell 1, er det verdt å merke seg at seks fylker fremdeles også har fylkesplaner, som fylkene tidligere var pålagt å utarbeide. Disse fylkesplanene fungerer da som en helhetlig plan som de andre planene er forankret i. Fylker som har slike planer, er Troms, Nordland, Trøndelag (felles for Nord- og Sør-Trøndelag), Møre og Romsdal, Agder (felles for Vest-Agder og Øst-Agder) og Østfold. Det er verdt å merke seg at trøndelagsfylkene og agderfylkene har felles fylkesplan og felles regional planstrategi, noe som også indikerer et tydelig behov for felles planlegging og koordinering på tvers av dagens fylkesgrenser.

Tabell 1 Oversikt over temaer som omfattes av planer og strategier på fylkeskommunalt nivå. Basert på gjennomgang av regionale planstrategier.

	Overordna planer/strategier (flere fylker)	Tematiske planer/strategier (flere fylker)	Tematiske planer/strategier (få fylker)
Areal	<ul style="list-style-type: none"> • Arealbruk/arealutvikling 	<ul style="list-style-type: none"> • Kystzone/strandsone • Stedsutvikling/regional utvikling • Handel-, service- og senterstruktur/by- og senterutvikling 	
Samferdsel	<ul style="list-style-type: none"> • Plan for transport/samferdsel (noen samordnet med arealplan) 	<ul style="list-style-type: none"> • Fylkesveier • Kollektivtransport • Trafikksikkerhet • Sykkelbruk/sykkelstrategier 	<ul style="list-style-type: none"> • Jernbane • Godstransport • Ladeinfrastruktur • Myke trafikanter • Bredbånd
Næring	<ul style="list-style-type: none"> • Næringsutvikling • Innovasjon • Verdiskaping • Regional utvikling 	<ul style="list-style-type: none"> • Landbruk • Internasjonalt samarbeid • Reiseliv/opplevelse • Vindkraft • Småkraftverk • Havbruk/marin virksomhet • Petroleum og energi • Kultur næringer • Lokal mat • Skogbruk 	<ul style="list-style-type: none"> • Mineralressurser • Sjømat • Reindrift • Algeproduksjon • Industri • Statlige arbeidsplasser • Næringshager • Bioøkonomi • Smart spesialisering • Byggeråstoff • Treforedling • Tilflytting • Kunnskapssamfunnet
Miljø		<ul style="list-style-type: none"> • Klima og energi 	<ul style="list-style-type: none"> • Vilt og fiske

		<ul style="list-style-type: none"> • Vannressurser • Kulturminner/kulturmiljøer • Friluftsliv • Verdifull natur • Verneområder • Massehåndtering 	<ul style="list-style-type: none"> • Villrein • Elg og hjort • Inngrepsfrie naturområder • Geologi
Beredskap		<ul style="list-style-type: none"> • Risiko og sårbarhet/samfunnssikkerhet og beredskap 	
Kultur og idrett	<ul style="list-style-type: none"> • Kultur og/eller idrett 	<ul style="list-style-type: none"> • Museum • Bibliotek • Kultur og idrett • Teater/scenekunst • Kunst- og kulturformidling 	<ul style="list-style-type: none"> • Frivillighet • Den kulturelle skolesekken • Visuell kunst • Arkiv • Film og audiovisuelle uttrykk • Sør-samisk språk og kultur
Levekår og helse	<ul style="list-style-type: none"> • Folkehelse 	<ul style="list-style-type: none"> • Integrering, inkludering, likestilling og likeverd • Tannhelse • Universell utforming 	<ul style="list-style-type: none"> • Medvirkningspolitikk • Rus i videregående skoler • Kriminalomsorg
Opplæring og kompetanse	<ul style="list-style-type: none"> • Forskning og utvikling 	<ul style="list-style-type: none"> • Kompetanse og arbeidskraft • Videregående opplæring • Fag- og yrkesopplæring • Bibliotek i videregående skole • Voksenopplæring 	<ul style="list-style-type: none"> • Digital kompetanse/pedagogisk bruk av IKT • Regional kompetanseutvikling • Gjennomføring av videregående opplæring • Livslang læring • Skolestruktur/-anlegg • Oppvekst og kompetanse • Minoritetsspråklige • Nettskole • Karrieresenter • Skolebruksplan • Pedagogisk utviklingsarbeid i VGS • Kvalitetssystem for videregående opplæring • Oppfølgingstjenesten

3.2.1 Areal

Areal er et viktig plantema i mange fylker, og alle fylker har én eller flere planer som retter seg mot arealplanlegging. Noen har planer av mer overordna karakter med prinsipper og retningslinjer for framtidig arealbruk, men de fleste fylker har også tematiske eller geografisk avgrensede arealrelaterte planer. I flere fylker er det kystsoneplaner/strandsoneplaner, planer for stedsutvikling og planer for handel, service og senterstruktur eller for by- og senterutvikling.

3.2.2 Samferdsel

Samferdsel er et tema som er tett knyttet opp mot arealplanlegging. For å få til en helhetlig utvikling av det som kan kalles for funksjonelle samfunnsutviklingsområder, er det nødvendig å ha et helhetlig fokus på byutvikling, tilrettelegging av boligområder, kommunikasjon og trafikknutepunkter.

Fra nasjonalt hold er det forventninger om at man gjennom planlegging og lokalisering av næringsvirksomhet, boliger, infrastruktur og tjenester bidrar til effektive og miljøvennlige løsninger som bidrar til en reduksjon av klimautslippene.

Samferdsel er således et sentralt plantema i alle fylker, og i flere fylker er det planer som ser areal og transport i sammenheng. Samtidig er det mange som har planer som fokuserer på mer avgrensede samferdselstemaer eller -problemstillinger, først og fremst for fylkesveier og kollektivtransport.

3.2.3 Næring

Å legge til rette for næringsutvikling og nye arbeidsplasser er en sentral del av fylkeskommunens rolle som regional samfunnsutviklingsaktør. Næringsutvikling har naturligvis en tydelig arealdimensjon hvor kommuneoverskridende arealutfordringer gjør seg gjeldende, og hvor det også er tette koblinger mellom ulike fylkeskommunale ansvarsområder, som f.eks. regional utvikling, samferdsel, miljø, opplæring og kompetanse og kultur. Næring er således et område med mange ulike planer og strategier på regionalt nivå. Her er det også flere fylker som har overordna planer som omhandler næringsutvikling/innovasjon/verdiskaping/regional utvikling, men det er også et stort antall tematiske planer. Dette er ikke uventet i og med at satsingsområdene vil variere ut fra både naturgitte rammebetingelser, samfunnsgeografiske forhold, eksisterende næringsliv, kompetanse og framtidige utviklingsmuligheter. Flere fylker har regionale planer eller strategier for primærnæringer og reiselivs- og opplevelsesnæringer. Innen primærnæringene finnes det planer for bl.a. landbruk, skogbruk, lokal mat og havbruk/maritim virksomhet. En del fylker har planer knyttet til energisektoren (petroleum, vindkraft og småkraftverk), og det er en del som også har planer/strategier for internasjonalt samarbeid og utvikling av kulturnæringer.

Blant enkeltfylker finner vi tematiske planer og strategier knyttet til industri, mineralressurser, byggeråstoff, treforedling, sjømat, algeproduksjon, reindrift, bioøkonomi, smart spesialisering, statlige arbeidsplasser, næringshager, tilflytting, og utvikling av kunnskapsamfunnet. De mer spesialiserte planene gjenspeiler regionale forskjeller i ressursgrunnlag og utfordringer når det gjelder nærings- og befolkningsutvikling.

3.2.4 Miljø

Miljøarbeidet omfatter mange komponenter og griper inn i de fleste sektorer og ansvarsområder på en eller annen måte. Miljøutfordringene stopper ikke ved kommunegrensene, og det er behov for regional samordning innenfor funksjonelle områder. Dette gjelder både bevaring av biologisk mangfold, bevaring av naturområder, håndtering av avfall og utslipp av klimagasser, miljøvennlig produksjon og forbruk av energi. Det er heller ikke slik at det som defineres som funksjonelle samfunnsutviklingsområder, samsvarer med økologisk funksjonelle områder. Skal man finne gode lokale løsninger som er hensiktsmessige som del av en større helhet, er man avhengig av regional samordning og koordinering. Det finnes ikke helhetlige regionale planer for miljø, men det er noen sektorvise planer som omhandler ulike temaer. Planer for klima og energi kan til en visse grad oppfattes som overordnede planer, i og med at de gjerne omfatter ulike sektorer. Ellers har en del fylker planer knyttet til forvaltning av vannressurser. Alle de 11 fylkeskommunene som er vannregionmyndigheter har laget og fått vedtatt vannforvaltningsplaner. Videre er det også regionale planer for naturområder med spesielle natur- og/eller kulturverdier og planer for friluftsliv. Flere fylker har også regionale planer for massehåndtering, og har som formål å finne gode løsninger for bruk og håndtering av overskuddsmasser. Her er det naturlig at det vil være behov for å se på tvers av kommunegrensene for å finne effektive og miljøvennlige løsninger. Ellers er det innenfor miljøområdet enkeltfylker som har regionale planer for forvaltning av bestemte viltarter, inngrepsfrie naturområder og spesielle geologiske forekomster.

3.2.5 Beredskap

Beredskapshåndtering og analyser av risiko og sårbarhet er også et tema på regional nivå. I en del fylker finnes det i de regionale planstrategiene overordnede analyser eller planer for forebygging og håndtering av kriser. Dette er ikke nødvendigvis et fylkeskommunalt ansvar alene. I Fylkesmannens embetsoppdrag stilles det krav til oppdatert risiko- og sårbarhetsanalyse (fylkes-ROS) med et bilde av de viktigste samfunnsikkerhets- og beredskapsmessige utfordringer i fylket. For trøndelagsfylkene er det f.eks. utarbeidet en felles fylkes-ROS, hvor fylkeskommunene har vært en av mange deltakere i arbeidet. Arbeidsgruppen har bestått av representanter fra fylkesmennene, politiet, fylkeskommunene, Helse-Midt, Kartverket, kraftbransjen, kommunene, NHO og Heimevernet. I tillegg har en rekke kommuner og regionale etater gitt ulike innspill og deltatt i workshops. Hovedhensikten med dokumentet er å gi et overordnet risikobilde over Trøndelag som kan danne grunnlag for lokale og etatsspesifikke risikovurderinger som kan bidra til å skape trygge og gode lokalsamfunn. En fylkes-ROS vil således være et viktig fundament for planlegging både på lokalt og regionalt nivå.

3.2.6 Idrett og kultur

De fleste fylker har overordnede regionale planer for kultur og/eller idrett. Flere fylker har en regional plan for idrett, friluftsliv og fysisk aktivitet. Formålet med planene er gjerne å gi en oversikt over status og utviklingstrender innenfor aktivitet og anlegg, se arbeidet med idrett, friluftsliv og fysisk aktivitet i sammenheng med andre fylkeskommunale ansvarsområder og fastsette mål, strategier og tiltak for arbeidet med idrett, friluftsliv og fysisk aktivitet. Planene danner videre grunnlag for å gi føringer for fylkeskommunens forvaltning av økonomiske virkemidler, og føringer for fylkeskommunens behandling av plansaker og det generelle veiledningsarbeidet knyttet til kommunal planlegging. Flere har naturligvis også et folkehelseperspektiv knyttet til dette arbeidet.

Både idrett og kultur kan være viktige faktorer i forbindelse med stedsutvikling. Tilbudene i nær-områdene har betydning for folks helse og trivsel og er viktige for å bygge identitet og tilhørighet. Innen kultur finner vi i flere fylker regionale planer for museer, bibliotek, teater og kunst- og kulturformidling. Fylkeskommunen forvalter tilskuddsordninger, og flere av tilbudene har en regional funksjon på tvers av kommunegrensene. Det er både kulturbygg og kunst- og kulturformidlingsprosjekter og tiltak som vil ha et regionalt perspektiv, og som dermed forutsetter regional planlegging og prioritering. Det gjelder også kulturminneforvaltning og museustilbud. Ellers finner vi innen kultur eksempler på mer tematiske planer eller strategier for avgrensede oppgaver med behov for spesiell oppmerksomhet.

3.2.7 Levekår og helse

Innenfor dette området har mange fylker en regional plan for folkehelse. Disse planene er forankret i lov om folkehelse og berører ofte mange temaer og områder, gjerne flere av de områdene som noen fylker har mer avgrensede temaplaner på, f.eks. når det gjelder universell utforming. Formålet med folkehelseloven er å bidra til en samfunnsutvikling som fremmer folkehelse, herunder at den skal utjevne sosiale helseforskjeller. Folkehelsearbeidet skal fremme befolkningens helse, trivsel, gode sosiale og miljømessige forhold og bidra til å forebygge psykisk og somatisk sykdom, skade eller lidelse.

Loven skal sikre at kommuner, fylkeskommuner og statlige helsemyndigheter iverksetter tiltak og samordner sin virksomhet i folkehelsearbeidet på en forsvarlig måte. Loven skal legge til rette for langsiktig og systematisk folkehelsearbeid. Videre er det en del fylker som har regionale planer relatert til integrering, inkludering, likestilling og likeverd. Likestillingsarbeidet i Agder har f.eks. fokusert på kjønn, etnisitet, funksjonsevne, alder, religion/livssyn, seksuell orientering/kjønnsuttrykk/kjønnsidentitet og sosial bakgrunn. Her har målet vært å ta landsdelens menneskelige ressurser i bruk og å gi alle like muligheter til inntekt, deltakelse og god helse. Videre finner vi eksempler på planer som omhandler, tannhelse, rus, kriminalomsorg og medvirkning.

3.2.8 Opplæring og kompetanse

Tilgang på arbeidskraft med relevant kompetanse, samt opprettholdelse og videreutvikling av eksisterende kompetanse i virksomheter, er avgjørende for å sikre økt verdiskaping, vekst og likeverdige levekår i hele landet. Dette er et område som berører mange aktører og virkemidler. Gjennom nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging gis det også uttrykk for at fylkeskommunene bør legge til rette for bedre tilgang på kompetent og relevant arbeidskraft som møter det regionale arbeidsmarkedets behov. Det er videre forventninger om at planleggingen skjer i partnerskap med utdannings-, arbeidsmarkeds- og næringsaktørene, og på tvers av sektorer og forvaltningsnivåer.

Formålet med regionale planer på dette området er å sikre robust forsyning av arbeidskraft og framtidssikret kompetanse til arbeids- og samfunnsnivå med utgangspunkt i utdannessystemet. Hovedfokuset er derfor rettet mot sammenhengen mellom arbeidsliv og utdanning og utfordringer som har betydning for at arbeidslivet opplever problem med tilgang på tilstrekkelig og rett kompetanse. Her ser vi også at bredden og dybden på planene varierer. Noen har mer spesifikt fokus på bestemte utdanningstyper og problemstillinger knyttet til disse, mens andre planer har et mer overordnet og helhetlig perspektiv.

Det er klart dette er problemstillinger som er sentrale på regionalt nivå, i og med at fylkeskommunene har ansvar for videregående utdanning og regionale forskingsfond og utviklingsmidler rettet mot næringslivet. Et godt samspill mellom offentlig forvaltning, kompetansemiljøer og næringsliv i henhold til det som beskrives som triple helix-modellen, er viktig for å skape innovasjon og utvikling. I de senere årene har vi sett eksempler på at denne også er utvidet til en quadruple helix-modell hvor også frivillig sektor er med.

3.2.9 Samlet vurdering

Gjennomgangen av eksisterende planer og strategier på regionalt nivå viser at det i dag er mange områder hvor koordinering og planlegging på regionalt nivå vil være viktig for å finne fram til gode, effektive og helhetlige løsninger for samfunnsutviklingen. Mulighetsrommet knyttet til regional plan når det gjelder kommuneoverskridende arealutfordringer, er i størst grad knyttet til arealplanlegging, samferdsel/transport, næringsutvikling og miljø. Innenfor disse områdene er det i dag mange ulike regionale planer og strategier, noe som synliggjør et stort behov for regionale planer for finne fram til helhetlige og effektive løsninger for kommuneoverskridende arealutfordringer. Det er behov for regionale planer for å utforme en langsiktig og bærekraftig arealpolitikk med funksjonelle løsninger som samtidig ivaretar hensyn til landbruk, miljø, klima, kulturlandskap, kulturminner og kulturmiljøer. Gode regionale løsninger for samferdsel og transport er viktig for næringsutvikling men også for effektiv og klimavennlig pendling mellom bosted og arbeidssted på tvers av kommunegrensene. Næringsområder er arealkrevende, og lokaliseringen av disse har gjerne stor betydning for utvikling i nabokommuner og interaksjon på tvers av kommunegrensene. Videre er det f.eks. behov for å se næringsområder i sammenheng med både boligområder, transport, miljø, infrastruktur, arbeidsmarked, tjenester og utdanningstilbud.

Innenfor miljøområdet er det i tillegg behov for helhetlig forvaltning av større sammenhengende naturområder og verneområder som går på tvers av kommunegrensene. Vassdragsforvaltning og forvaltning av vannressurser må legge situasjonen i hele nedbørfeltet til grunn. Et nedbørfelt dekker som oftest mange kommuner, og også gjerne flere fylker. Vurderinger av risiko og sårbarhet og arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap krever også analyser og planer på tvers av kommunegrensene.

Innenfor områdene kultur og idrett, levekår og helse og opplæring og kompetanse er direkte arealoverskridende utfordringer mindre framtreddende. Folkehelse er imidlertid et område hvor arealdimensjonen har betydning, f.eks. med tanke på bevaring av grøntstruktur, tilrettelegging av gang- og sykkelstier og utslippsreducerende tiltak. Her dreier utfordringene seg i større grad om lokalisering og sikring av tilgjengelighet til ulike tilbud for befolkningen i ulike deler av regionen. For flesteparten av oppgavene knyttet til kultur og idrett, levekår og helse og opplæring og kompetanse handler regional planlegging mer om å lage fagmiljøer av tilstrekkelig størrelse, enn at planutfordringene er arealoverskridende. Samtidig har disponeringer og planer knyttet til areal, senterstruktur, bolig- og næringsområder og transport også betydning for utvikling av regionale tilbud knyttet til kultur, opplæring og kompetanse. Selv om kommuneoverskridende arealutfordringene er mindre fremtreddende på disse områdene, er dette altså områder som krever koordinering på regionalt nivå, og som har betydning for den regionale samfunnsutviklerrollen som helhet.

Vi har i forbindelse med denne gjennomgangen sett at antallet, omfanget og innretningen på de regionale planene varierer. Noen har mange tematisk avgrensede regional planer, mens andre har mer helhetlige planer. Noen fylker har en overordnet fylkesplan, mens i andre fylker fyller den regionale planstrategien i større grad den rollen. Gjennom intervjuene blir det i enkelte fylker pekt

på at et stort antall regionale planer kan være krevende fordi det blir vanskelig å ha oversikt over alle planene, og det blir uklart hvordan de ulike planene spiller på lag og virker i forhold til hverandre. Dette tilsier at det er behov for å ta tydeligere og mer helhetlig grep om regional areal- og samfunnsplanlegging.

3.3 Regional plan og forholdet til kommunene

Fylkeskommunene er regional planmyndighet, og har ansvaret for å utarbeide regional planstrategi og regionale planer. Gjennom planstrategien blir det vedtatt hvilke temaer som skal være gjenstand for regional planlegging, og som trenger samordning og koordinering på tvers av kommunegrensene. Når det gjelder kommuneoverskridende arealutfordringer, vil det gjennom regionale planer være nyttig å få på plass langsiktige grenser, rammer og retningslinjer for framtidig utvikling, som kan legges til grunn for kommunal planlegging.

Gode regionale planer er avhengig av gode planprosesser der berørte kommuner deltar, og at kommunene fremmer synspunkter og bidrar til regionale løsninger. Kommunene skal delta i arbeidet med regional planstrategi og legge de regionale føringene til grunn for egne planstrategier og påfølgende planer. Kommunene skal også gi høringssvar til planprogram og til regionale planer. Manglende høringssvar til regionale planer fjerner muligheten for å kunne fremme vesentlig innvending til planen etter at den er vedtatt.

Gjennom våre intervjuer blir det også understreket at gode og involverende planprosesser er avgjørende for å få ulike interesser og synspunkter på bordet i en tidlig fase, og for å skape felles forståelse for lokale, regionale og nasjonale utfordringer. Deltakelse og involvering er videre nødvendig for å skape et bredt eierskap til de regionale planene, for å sikre legitimitet og for at kommunene skal forplikte seg til å følge regionale planer. Tilbakemeldingene er i den forbindelse at det er behov for å bruke tid og ressurser på informasjonsutveksling, kunnskapsbygging og mobilisering. Regionalt planforum trekkes her fram som en sentral samhandlingsarena, og det blir sett som viktig at fylkeskommunen også har positive virkemidler som kan stimulere til deltakelse og engasjement fra kommunenes side.

Regionale planer skal samordne nasjonale, regionale og kommunale hensyn, men slike planer er også viktige for å forenkle kommunal planlegging og skape forutsigbarhet for planlegging på kommunalt nivå. Dette er f.eks. et viktig formål med regional plan for bærekraftig arealpolitikk i Vestfold. Denne regionale planen fastlegger hovedtrekk i utbyggingsmønsteret i Vestfold med særlig fokus på by- og tettstedsutvikling og næringsutvikling i et 30-års perspektiv. Innenfor de langsiktige utviklingsgrensene i den regionale planen er det avklart nye arealer som kan omdisponeres til byggeformål, gitt at øvrige retningslinjer i den regionale planen følges. Regional plan for bærekraftig arealpolitikk i Vestfold er videre et eksempel på et bredt samarbeid om samfunnsutviklingen der Vestfold-kommunene, arbeidslivsorganisasjoner, statlige etater og sentrale organisasjoner var involvert i arbeidet.

At man har regionale planer som gir økt forutsigbarhet for arealdisponering på tvers av kommunegrensene, kan også forebygge framtidige konflikter mellom kommunene når det gjelder utbyggingsprosjekter og lokaliseringer, og felles retningslinjer på tvers av kommunegrensene kan hindre at utbyggere setter kommuner opp mot hverandre, f.eks. i forbindelse med etableringsprosesser. Forutsetningene for likebehandling blir styrket, og det kan bli enklere å enes om felles satsinger og tiltak innenfor langsiktige mål og rammer som er fastsatt i regional plan. Også for næringsliv og

utbyggere vil sikring av økt forutsigbarhet og likebehandling være en fordel for framtidig planleggings- og utviklingsarbeid. NHO er også opptatt av å unngå at kommunegrensene blir et hinder for å fremme integrerte, helhetlige, effektive og framtidsrettede løsninger på regionalt nivå (Brandtzæg & Aastvedt 2013).

3.4 Faktorer som påvirker mulighetsrommet for regional plan

3.4.1 Overordna perspektiver

Planlegging og prioriteringer innenfor en kommune, og innenfor statens virksomhet, har ofte vesentlig betydning utover kommunegrensene og sektorområder. For å oppnå effektiv og bærekraftig arealbruk og et hensiktsmessig utbyggingsmønster, er det nødvendig å se flere kommuner og sektorer under ett. Regional planlegging skal legge til rette for at kommune- og sektoroverskridende utfordringer og oppgaver underlegges politisk avveining og prioritering i en større sammenheng enn de enkelte kommunene utgjør.

I Meld. St. 22 (2015–2016) gis det uttrykk for at regionpolitikere i større grad bør tydeliggjøre prioriteringer for sine regioner, som i sum anses hensiktsmessige for å ivareta en helhetlig samfunnsutvikling. Regionale politiske prioriteringer kan oppleves som utfordrende for enkeltkommuner eller ulike sektors primære interesser, men samtidig er det nettopp kommuneovergripende og sektorovergripende perspektiver som er nødvendig for å kunne fylle den regionale samfunnsutviklerollen.

For fylkeskommunene kan det være krevende å finne rom for regionale løsninger som samtidig balanserer til dels motstridende statlige og kommunale interesser. Mulighetsrommet for regional arealpolitikk avhenger av juridiske rammebetingelser og statlige retningslinjer, men også av hvordan fylkeskommunene evner å håndtere og unytte det handlingsrommet som er til rådighet. Samhandling, koordinering og samstyring med mange involverte aktører kan være krevende (Brandtzæg og Sanda 2008, Andersen 2010).

En regional plan skal legges til grunn for regionale virksomheters tiltak og for kommunal og statlig planlegging og virksomhet i fylket. I dette ligger at et planvedtak skaper forpliktelser for offentlige myndigheter og organer til å søke å følge opp og gjennomføre planen. Forpliktelsen gjelder både for kommuner, statlige organer og fylkeskommunen selv. Men en regional plan har ikke direkte rettsvirkning med mindre det er knyttet en regional planbestemmelse til planen. Med uttrykket "legges til grunn" menes at planen ikke heller for myndighetene medfører absolutt forpliktelser av rettslig art. Den er imidlertid et grunnlag for å reise innsigelser for de myndigheter som blir berørt, og som har innsigelseskompetanse.

Fra ulike hold blir det pekt på at mer forpliktende regionale planer vil kunne gi tidligere avklaring og avveining i konflikter, redusere behovet for statlige planer og styrke lokal forankring. Det er en utfordring at staten, kommunene og fylkeskommunene selv i for liten grad følger opp de regionale planene. Virkemidlene i plan- og bygningsloven benyttes ikke fullt ut. Det er derfor av interesse å se nærmere på hvordan regional planlegging kan gjøres mer forpliktende både for regionalt folkevalgt nivå, for kommunene og for de regionale statlige aktørene som deltar i prosessene. Det kan

tenkes at regional planlegging kan styrkes gjennom statlige «pålegg» /tydeligere status for avklaring av kommuneoverskridende arealutfordringer.

I Meld. St. 22 (2015–2016) blir det pekt på at fylkeskommunene har virkemidler gjennom plan- og bygningsloven til å legge rammer for kommunenes arealdisponering, men at fylkeskommunene har lagt mest vekt på samfunnsutvikling i den regionale planleggingen, og mindre på arealpolitikk. Det gis også uttrykk for at det er store forskjeller på fylkeskommunenes utnyttelse av den formelle legitimiteten som er gitt gjennom lovverket. Departementet peker videre på behovet for at de folkevalgte regionene utvikler en overordnet arealpolitikk, med arealkart, retningslinjer og i noen grad bruk av regionale planbestemmelser. Dette gjelder blant annet for kystsonen, fjellområdene og i byregioner.

I Meld. St. 22 (2015–2016) blir det signalisert at forpliktelsene knyttet til arealbruk i bymiljøavtalene skal følges opp gjennom byutviklingsavtaler – i første omgang for de fire største byområdene Oslo/Akershus, Bergens-, Trondheims-, og Stavanger-området. Slike byutviklingsavtaler skal være et verktøy for å formalisere et forpliktende samarbeid om oppfølging av tiltakene i handlingsprogrammene til regionale bolig-, areal- og transportplaner. Avtalene skal forplikte statlige myndigheter, fylkeskommuner og de kommunene som inngår som avtaleparter. Avtalene skal være et verktøy som sikrer avklaringer mellom berørte aktører, og som tydeliggjør hva som er forventet av aktørene med hensyn til oppfølging av planvedtak og handlingsprogram.

Departementet signaliserer videre at prinsippet som byutviklingsavtalene bygger på, kan anvendes også på andre regionale planer, der måloppnåelse avhenger av koordinert og samordnet prioritering og innsats fra flere sektorer, nivåer og aktører.

3.4.2 Betydningen av nasjonale rammer for regional arealpolitikk

Tilbakemeldinger fra intervjuene i fylkene er at regionale planer er viktige for å avveie fylkeskommunale, statlige og kommunale interesser på regionalt nivå, og at man gjennom disse kan enes om føringer for framtidig oppfølging. Likevel er det et inntrykk at de regionale planene er en skjør konstruksjon fordi oppfølgingen og betydningen av de regionale planene er avhengig av medvirkning, eierskap og følelse av forpliktelse til disse. Det blir understreket at det er viktig med god oppslutning av de deltakende aktører, og at de legger sine interesser på bordet tidlig i planprosessen. Uten at det skjer, er det krevende å samordne statlige sektorinteresser gjennom regional planlegging. Her tyder tilbakemeldingene gjennom intervjuene på at samarbeidet fungerer noe forskjellig rundt om i fylkene, men det blir vist til at den statlige sektorinndelingen kan være en betydelig utfordring. De regionale statsetatene styres av ulike departementer med hver sine styringskanaler, og de statlige sektoretatene har gjerne selv et stort planapparat. Sterk sektorstyring av regionale statsetater gjør at det blir krevende å samordne disse interessene gjennom regionale planer. Her er det behov for å gi regional planlegging økt legitimitet for at ulike aktører i større grad skal delta og forplikte seg, og gå fra medvirkning til handling. Det er også en utfordring med ulike styrings signaler fra nasjonalt nivå, og som gjerne ikke er i samsvar med regionale ønsker og behov.

De informantene vi intervjuet, så det som avgjørende at staten også forplikter seg til oppfølging av de regionale planene både på regionalt og nasjonalt nivå. I den forbindelse oppleves det som problematisk at de regionale planene blir utfordret av kommunene, og at man ikke klarer å komme fram til enighet og saken havner i departementet. I slike tilfeller vil de regionale planene undergraves dersom innsigelser fra regionalt nivå ikke får medhold på nasjonalt nivå. Det blir i den forbindelse også understreket at dersom departementet gir kommunene medhold i slike saker, bør dette

begrunnes ut fra en grundig gjennomgang av saken, og på en måte som ikke undergraver den regionale planen. Det blir sett på som et dilemma at kommunene skal være autonome og ta beslutninger selv, samtidig som de ikke skal motarbeide regionale og nasjonale mål gjennom disse beslutningene.

Ellers blir det gjennom intervjuene kommentert at fylkeskommunen har begrensede virkemidler til å følge opp regionale planer. Det blir bl.a. sagt at man kan få til mye dersom man får regionale partnere til å samle seg gjennom en regional plan, og at fylkeskommunen deretter har positive virkemidler tilgjengelig til å følge opp planen, men «å kun være leder av regionalt partnerskap uten virkemidler blir for tynt». Det er behov for at de statlige aktørene i større grad forplikter seg til å følge opp de regionale planene med de virkemidlene som de rår over. I den forbindelse er det enkelte som har kommentert at fylkeskommunen har hatt en svak stilling i det norske forvaltningssystemet, og at det fra sentralt politisk hold har vært, og er, delte meninger om fylkeskommunens eksistensberettigelse: «Vi har levd med at fylkeskommunen skal bort – det gir ikke legitimitet i et plansamarbeid».

Regional planbestemmelse er et virkemiddel i plan- og bygningsloven som er lite benyttet (jf. kap. 2.1.3). Det er flere årsaker til dette, men gjennom intervjuene blir det gitt uttrykk for at en viktig årsak er at dagens fylkeskommuner er avhengig av lokalpolitisk støtte. Det blir sagt at det er liten avstand mellom regionalt folkevalgt nivå og kommunene, og at fylkeskommunene i stor grad derfor tar lokalpolitiske hensyn. I stedet for å innta en formynderrolle satser man på positive virkemidler, veiledning og samarbeid i et forsøk på å finne fram til gode, helhetlige løsninger. Dersom man skal gå så langt som å bruke regionale planbestemmelser, er oppfatningen at dette da må dreie seg som svært viktige planspørsmål.

Tilbakemeldingene vi fikk i intervjuene bekreftes av andre studier. Hofstad og Hansen (2016) viser til at det kan være krevende å få enkelte regionale statlige aktører til å delta og legge regionale planer til grunn for sitt arbeid, og at forpliktelsesparagrafen i plan- og bygningsloven er for svak.

Samlet synes erfaringene å være at det regionale nivået har en svak juridisk forankring sammenlignet med det statlige og kommunale nivået, og at regionale planer kun er førende og ikke gir rettslig binding. Dette gir svak forpliktelse til de regionale planene og reduserer forutsigbarheten. Man er avhengig av gode prosesser, godt samarbeid og konsensus for å sikre eierskap, forpliktelse og god oppfølging. Det regionale nivået har også behov for virkemidler for å følge opp planer og for å være en interessant partner for kommuner og statlige sektormyndigheter.

3.4.3 Frykt for å være en overkommune?

Et av spørsmålene vi tok opp i intervjuene, er om frykten for bli oppfattet som en overkommune hindrer at man utnytter eksisterende styringsmuligheter innenfor dagens lovverk fullt ut. At det er en slik frykt bekreftes gjennom intervjuene, men synspunktene varierer. Gjennom ett av intervjuene blir det også gitt uttrykk for at dette egentlig ikke bør være noen aktuell problemstilling.

Dette begrunnes med at alle er innforstått med at kommunene har makt og myndighet, og alle finner seg i at staten har det – «*hvorfor er det da så farlig med regionale planer – hvorfor blir det regionale nivået overkommune når det gjør jobben sin? – det er rart at det er negativt å tenke helhet*». Samtidig gis det uttrykk for at dette er en balansegang, og det blir poengtert at kommunene er arealmyndighet, men at de ikke har all makt og myndighet til å bestemme over arealene i sin egen kommune. De har fått ansvar for å forvalte arealene på vegne av nasjonen, og skal ikke bare forvalte dem til sitt eget, men til samfunnets beste. Her er det også tilbakemeldinger på at frykten

for å bli oppfattet som overkommune i størst grad ligger på det politiske nivået i fylkeskommunene, mens faglige argumenter taler for sterkere regional koordinering og styring. Her synes det således å være behov for en tydeliggjøring og bevisstgjøring av hvilke oppgaver og spørsmål som trenger avklaring på regionalt politisk nivå.

Det er også naturlig å reise spørsmål om hva som er hensiktsmessig forvaltningsnivå for de oppgaver som skal håndteres. Oppgavefordelingsutvalget (NOU 2000:22) presenterte sju retningslinjer for oppgavefordeling mellom nivåene. Her forutsettes det at en helhetlig vurdering av oppgavefordelingen bør skje med utgangspunkt i en avveining mellom følgende retningslinjer:

1. Oppgaver bør legges på lavest mulig effektive nivå
2. Oppgaver som krever utøvelse av lokalpolitisk skjønn og vurdering, bør legges til folkevalgte organer
3. Oppgaver som av ulike årsaker ikke skal la seg påvirke av lokalpolitiske oppfatninger og lokalpolitiske forhold, og som derfor er kjennetegnet av standardisering, regelorientering og kontroll, bør i utgangspunktet være et statlig ansvar
4. Staten bør ha ansvaret for oppgaver som gjør krav på sentrale beslutninger, og som forutsetter et nasjonalt helhetsgrep for god oppgaveløsning
5. Oppgaver som krever stor grad av koordinering, og/eller oppgaver som har store kontaktflater med hverandre, bør legges til samme forvaltningsorgan
6. Oppgaver som krever stor grad av samordning overfor brukerne, legges til samme forvaltningsorgan
7. Det myndighetsorgan som er tillagt ansvar og beslutningskompetanse for en oppgave, skal også ha ansvaret for å finansiere utgiftene til oppgaveløsningen

Ut fra disse retningslinjene bør ansvaret for oppgaver og beslutninger som forutsetter strategier og planer på tvers av kommunegrensene for å sikre helhetlige, effektive og bærekraftige løsninger, og som krever regionalpolitisk skjønn, ligge på regionalt nivå. Dette inkluderer videre oppgaver som krever stor grad av koordinering, og som samlet sett kan styrke den regionale samfunnsutviklerollen. Det siste punktet tilsier også at det regionale nivået bør ha økonomiske virkemidler til oppfølging av regionale planer.

Ellers er det klart at styringsmulighetene også henger sammen med de styringsgrep fylkeskommunene selv velger å ta, og hvordan arbeidet med regional plan legges opp. I utgangspunktet er fylkene kun pålagt å utarbeide en regional planstrategi, og fylkene bestemmer selv behovet for utarbeidelse av regionale planer ut over dette. Innretningen på arbeidet varierer naturlig nok mellom fylkene, og omfanget av planer, tematisk innretning og graden av helhetstenking varierer. Noen bruker regional planstrategi som et overordna plandokument, mens andre har en helhetlig fylkesplan med tilhørende geografiske og/eller tematiske regionalplaner. Noen fylker har mange regionale planer, og tilbakemeldinger gjennom ett av intervjuene var at det etter hvert blir vanskelig å ha oversikten over planene og sammenhengene mellom dem. Mange tematiske regionale planer, uten en helhetlig overordna plan, kan også gjøre det vanskelig å ivareta et helhetsperspektiv. Som tidligere nevnt, synliggjør dette et behov for et mer helhetlig grep knyttet til regionale areal- og samfunnsplaner.

Samtidig blir det gjennom intervjuene også vist til at det for en del politikere i fylkeskommunen kan være vanskelig å se saker i et regionalt perspektiv. Dette fordi fylkespolitikere gjerne har sentrale politiske verv i egen kommune, og dermed blir mer opptatt av hvilke løsninger som best ganger egen kommune framfor regionen som helhet. Dette reiser videre spørsmålet om det er hensiktsmessig at kommunepolitikere også kan velges som fylkespolitikere. Dersom kommunale interesser ikke sammenfaller med de regionale, kan det lett oppstå lojalitetskonflikter.

At frykten for å bli oppfattet som overkommune bidrar til å hindre utnyttelse av styringsmulighetene som ligger i regional plan, er også dokumentert i andre utredninger. Hofstad & Hanssen (2015), med referanse til bl.a. Angell et al. (2015), viser til at flere kommuner opplever regionale planer som overkommunepolitikk, men at det også er mange som ser betydningen av regional planlegging og samordning for egen lokal samfunnsutvikling. Det vises i den forbindelse til at mange fylkespolitikere kvier seg for å legge inn juridiske bindende planbestemmelser i den regionale planen, av frykt for å bli sett på som overkommune, og hvor man setter til side kommunenes selvråderett.

3.4.4 Samlet vurdering

Handlingsrommet for regional planlegging blir påvirket av flere faktorer. For det første foreligger det svake forpliktelser knyttet til deltakelse og oppfølging av regionale planer. For det andre gjør sterk statlig sektorstyring og ulike styringssignaler fra ulike departementer det vanskelig å samordne og koordinere disse interessene gjennom regionale planer. For det tredje undergraves regionale planer lett dersom innsigelser med utgangspunkt i en regional plan ikke får medhold på nasjonalt nivå. For det fjerde har fylkeskommunen selv begrensede midler til å følge opp regionale planer, og har lite å bidra med i partnerskapet når ulike aktører skal samordne sine virkemidler i handlingsprogram for oppfølging av regionale planer.

Det er også en utfordring at mulighetsrommet for regional styring heller ikke utnyttes fullt ut, bl.a. drevet av en frykt for å bli oppfattet som overkommune. Handlingsrommet utnyttes noe forskjellig med tanke på omfang og tematisk fokus i regionale planer. Dels henger dette sammen med at fylkeskommunen har hatt en svak stilling i det norske forvaltningssystemet, og at det foreligger ulike oppfatninger av behovet for regional planlegging. At kommunepolitikere også er fylkespolitikere, kan gjøre det vanskelig å anlegge et regionalt helhetsperspektiv dersom det dermed oppstår lojalitetskonflikter mellom lokale og regionale interesser. Her synes det å være behov for tydeligere statlige signaler om behov for regionale areal- og samfunnsplaner.

Selv om det i dag er et handlingsrom som kunne vært utnyttet på en bedre måte, er det også viktig å være oppmerksom på at handlingsrommet kan være vanskelig å utnytte på grunn av svak juridisk forankring og forpliktelse knyttet til oppfølging av regionale planer.

4. Tiltak gjennom regional plan

I forrige kapittel har vi sett at kommuneoverskridende arealutfordringer kan håndteres på en bedre måte gjennom regionale planer enn det som er tilfellet i dag. Vi vil her se nærmere på ulike tiltak som kan være aktuelle for at regionale planer skal bli forpliktende og få økt gjennomslagskraft.

I Meld. St. 22 (2015–2016) blir det pekt på at fylkeskommunene har virkemidler gjennom plan- og bygningsloven til å legge rammer for kommunenes arealdisponering, men at fylkeskommunene har lagt mest vekt på samfunnsutvikling i den regionale planleggingen, og mindre på arealpolitikk. Det vises til at det er store forskjeller på fylkeskommunenes utnyttelse av den formelle legitimiteten som er gitt gjennom lovverket, og det signaliseres et behov for at de folkevalgte regionene utvikler en overordnet arealpolitikk med arealkart, retningslinjer og i noen grad bruk av regionale planbestemmelser. Dette gjelder blant annet for kystsonen, fjellområdene og i byregioner.

For fylkeskommunene kan det være utfordrende å finne rom for regionale løsninger som samtidig balanserer til dels motstridende statlige og kommunale interesser. Mulighetsrommet for regional arealpolitikk avhenger av juridiske rammebetingelser og statlige retningslinjer, men også hvordan fylkeskommunene evner å håndtere og utnytte det handlingsrommet som er til rådighet. Vi har sett at rammebetingelsene påvirker mulighetene for å ta i bruk det handlingsrommet som eksisterer.

Med utgangspunkt i de utfordringene som er skissert, vil det være av spesiell interesse å se nærmere på hvordan regional planlegging kan styrkes gjennom tydeligere rammer for regional planlegging og tydeligere status for regional plan med hensyn til avklaring av kommuneoverskridende arealutfordringer. Disse rammebetingelse ser også ut til å påvirke i hvilken grad fylkeskommunene evner å unytte det teoretiske handlingsrommet som er til stede. Dette inkluderer for det første juridiske rammebetingelser for regionalplan og retningslinjer for oppfølging av disse, og for det andre oppgaver, makt og myndighet for utøvelse av den regionale samfunnsutviklerrollen. I dagens rammebetingelser ligger mulighetene for å styrke samfunnsutviklerrollen i det å forsøke å styrke rollen som nettverksnode og samhandlingsaktør for å gi strategisk retning på framtidig utvikling, mobilisere aktører samt å samordne offentlig innsats og virkemiddelbruk. Det er likevel begrenset hvor langt man kommer med slike tiltak uten at samfunnsutviklerrollen og legitimiteten til regional plan styrkes. Vi vil her se nærmere på hvordan regional planlegging kan styrkes gjennom økt forpliktelse for ulike aktører, flere oppgaver og økt myndighet til fylkeskommunene og tydeligere styringssignaler fra statlig nivå.

4.1 Tiltak for økt forpliktelse til regional plan

Vi har sett at det regionale nivået har en svak juridisk forankring sammenlignet med det statlige og kommunale nivået, og at regionale planer kun er veiledende og ikke gir rettslig binding. Dette gir svak forpliktelse til de regionale planene og reduserer forutsigbarheten. Man er avhengig av gode prosesser, medvirkning og godt samarbeid for å sikre eierskap, forpliktelse og god oppfølging.

I forbindelse med intervjuene ble det stilt spørsmål om tiltak som kan være aktuelle for å bedre håndteringen av kommuneoverskridende arealutfordringer gjennom regionale planer, og hvordan regionale planer kan bli mer forpliktende og få økt gjennomslagskraft.

Flesteparten peker på at en av de faktorene som er avgjørende for å styrke arbeidet med regional plan, er at det regionale folkevalgte nivået har økonomiske virkemidler for å følge opp tiltak i regionale planer, og at fylkeskommunen slik sett også blir en mer attraktiv samarbeidspart for kommuner og statlige etater. Videre blir det sett som en fordel dersom man klarer å få til mer forpliktende avtaler mellom ulike instanser for oppfølging av slike tiltak.

Når det gjelder juridiske tiltak for å styrke forpliktelser til regional plan, er det litt varierende synspunkter mellom våre informanter. Jevnt over synes oppfatningene å være at handlingsrommet for regional plan som ligger i plan- og bygningsloven, ikke er utnyttet. Noen peker på tiltak for å unytte det juridiske handlingsrommet bedre. Dette dreier seg om tydeligere og mer samordnede statlige styringssignaler og bruk av mer forpliktende oppfølgingsavtaler. Noen peker også på at styrking av statusen til regional plan i plan- og bygningsloven, vil føre til at planen får økt betydning og gjennomslagskraft, med tydeligere krav til bestemte typer planer. Andre er mer opptatt av at fylkeskommunen har tilgang på positive virkemidler som i større grad kan fungere som en stimulerende faktor for utarbeidelse og oppfølging av regionale planer.

4.1.1 Juridiske tiltak

Det er flere tiltak som kan være aktuelle for å styrke det juridiske grunnlaget for regional plan, og det er klart at skjerpinger av plan- og bygningsloven vil være mest nærliggende. Hofstad & Hansen (2016) foreslår bl.a. å skjerpe forpliktelsesparagrafen i plan- og bygningsloven (§ 8-2) gjennom begrepsbruk og ved å legge inn elementer av «absolutte forpliktelser av rettslig art», og at det stilles tydeligere krav om gjennomføring av areal- og samfunnsplaner på regionalt nivå. Et annet forslag er å legge forpliktelse inn som en rettsregel i sektorlover, som betoner forpliktelsen til regional plan på det relevante sektorområdet.

Holth og Winge (2016) har foretatt en juridisk betenkning vedrørende rettslige styringsmidler på regionalt nivå. I den forbindelse har de blant annet sett på hvilke lovendringer som kreves for å styrke regional planlegging. De konkluderer med at dagens bestemmelser om regional planlegging i plan- og bygningsloven framstår som uklare og lite forpliktende. De mener at dagens bestemmelser om regional planlegging i all hovedsak ligger på prosess, og at mangel på rettslige rammer for innholdet i, og virkningen av, regionale planer kan gi uklare signaler om regionenes rolle og ansvar. Dagens lov bygger på en tillit til at regionale planer blir fulgt i praksis. De mener at uten rettslige forpliktelser er det fare for at det regionale styringsnivået ikke får særlig legitimitet som styringsverktøy i samfunnsutviklingen generelt og arealforvaltningen spesielt. De tar derfor til orde for å i større grad gjøre regionale planer rettslig bindende for å styrke regional planlegging som en felles arena for samordning av regionale hensyn.

Ved at regionale planer gjøres mer forpliktende for andre myndigheter, vil dette øke insentivene til deltakelse i regionale planprosesser og tidlig avklaring mellom aktørene. Samtidig vil man også kunne unngå at kommunene senere utfordrer den regionale planen gjennom motstridende kommunale planforslag.

Samtidig blir det i den juridiske betenkningen også vist til at andre myndigheters handlingsrom kan bli innskrenket dersom regionale planer gjøres rettslig bindende. Det som trekkes fram som en viktig fordel, er likevel at statlige sektorhensyn kan avveies gjennom den regionale planprosessen.

Ved at statlige sektormyndigheter møtes på en felles arena for å klarlegge interesser og avklare interessekonflikter, kan det skapes større forutsigbarhet med tanke på den framtidige arealbruken.

Angående det kommunale nivået blir det poengtert at dersom regionale planer blir rettslig bindende for arealformål, hensynssoner og bestemmelser som ivaretar regionale og nasjonale hensyn, vil kommunale interesser fremdeles kunne ivaretas innenfor de rammene som regionale og nasjonale hensyn setter.

Innsigelsesinstituttet blir i dag trukket fram som et vesentlig hinder for effektiv planlegging og utbygging. Her forslår Holth og Winge (2016) at innsigelser fremsatt til kommunale planer, som innholdsmessig holder seg innenfor rammene i rettslig bindende regional plan, og hvor sektormyndighetene og andre har fått anledning til å uttale seg, bør nektes fremmet. Det argumenteres for at man med et slikt system vil oppnå bedre styring på overordnet nivå, og en større grad av lokalt selvstyre på lokalt nivå.

Det er klart at rettslig bindende regionale planer for arealbruk vil bidra til økt makt til det regionale nivået på bekostning av kommuner og regional stat, men samtidig vil ikke slike planer utgjøre noen felles kommunal arealplan. Gjennom utarbeidelse av regional plan for bærekraftig arealbruk i Vestfold (Brandtzæg & Aastvedt 2013), er det f.eks. lagt opp til et skille mellom arealforvaltning innenfor langsiktige utbyggingsgrenser (byer, tettsteder og regionale næringsområder) og arealforvaltning utenfor disse langsiktige utbyggingsgrensene. Hovedtyngden av utbygging i Vestfold skal foregå innenfor de langsiktige utbyggingsgrensene, og i forbindelse med planarbeidet er det avklart hva som er hensiktsmessig utbyggingsmønster ut fra senterstruktur og samordnet areal og transportplanlegging, jordvern, kulturminnevern, naturmangfold og naturverdier, landskap og friluftsliv. Planen legger opp til at det ikke skal fremmes innsigelse til selve lokaliseringen av nye byggeområder innenfor de langsiktige utbyggingsgrensene, noe som kan bidra til å lette arbeidet med planlegging og utvikling innenfor disse områdene. All detaljert planlegging skal foregå gjennom kommunale arealplanprosesser, slik at formålet med den regionale arealplanen er å få en regional arealpolitikk med økt forutsigbarhet.

I den juridiske betenkningen til Holth og Winge (2016) konkluderes det også med at all den tid rettslig bindende regionale planer vedtas for konkrete temaer og klart avgrensede områder, er inngrepet i kompetansen til den kommunale planmyndigheten begrenset. Fordelen vil være bedre ivaretagelse av samfunnsmessige helhetshensyn for kommuneoverskridende arealutfordringer, forenkling og tydeliggjøring av ansvar, mindre byråkrati og mer effektive prosesser. Man får styrket lovgivers intensjon med dagens lovgivning, hvor hensikten er at overordnede planer skal legges til grunn for kommunal planlegging, noe som kan virke avklarende og gi økt forutsigbarhet.

4.1.2 Oppfølgingsavtaler til regional plan

I Meld. St. 22 (2015–2016) blir det signalisert at forpliktelsene knyttet til arealbruk i bymiljøavtalene skal følges opp gjennom byutviklingsavtaler – i første omgang for de fire største byområdene Oslo/Akershus, Bergens-, Trondheims- og Stavanger-området. Slike byutviklingsavtaler skal være et verktøy for å formalisere et forpliktende samarbeid om oppfølging av tiltakene i handlingsprogrammene til regionale bolig-, areal- og transportplaner. Avtalene skal forplikte statlige myndigheter, fylkeskommuner og de kommunene som inngår som avtaleparter. Avtalene skal være et verktøy som sikrer avklaringer mellom berørte aktører, og som tydeliggjør hva som er forventet av aktørene med hensyn til oppfølging av planvedtak og handlingsprogram.

Departementet signaliserer videre at prinsippet som byutviklingsavtalene bygger på, kan anvendes også på andre regionale planer, der måloppnåelse avhenger av koordinert og samordnet prioritering og innsats fra flere sektorer, nivåer og aktører.

Holth og Winge (2016) foreslår også at man ser nærmere på muligheter til å inngå avtaler om gjennomføring av prosjekter fastlagt i rettslig bindende regionalplan. De mener at bruk av begrepet «byutviklingsavtaler» og andre avtalebegreper som ligger utenfor plan- og bygningsloven, er uheldig. Etter deres syn vil prinsipielle spørsmål knyttet til forutsigbarhet, politiske prioriteringer og effektiv gjennomføring i større grad kunne diskuteres grundig om man ser for seg disse avtalene innenfor plan- og bygningslovens struktur. Ved å knytte bestemmelser om utbyggingsavtaler til det regionale nivået, mener de at man vil kunne gjøre politiske prioriteringer ut fra et mer helhetlig perspektiv. Videre konkluderer de med at støtteordninger som senere kan implementeres i utbyggingsavtaler, hvor regionale planmyndigheter, kommunale planmyndigheter og utbyggere er parter, framstår som effektivt. De ser for seg at bestemmelser i regional plan om innholdet i senere utbyggingsavtaler skaper forutsigbarhet om hva de regionale og statlige myndighetene vil kunne bidra med i en eventuell senere utbyggingsavtale til gjennomføring av reguleringsplan.

Gjennom våre intervjuer er tilbakemeldingene også at det ligger muligheter i mer forpliktende avtaler knyttet til de regionale planenes handlingsprogram. Dette kan bidra til mer strategisk og helhetlig bruk av ulike virkemidler, og at virkemidlene i større grad understøtter hverandre enn det som er tilfellet i dag. Det gis videre uttrykk for at mer avtalebasert oppfølging av regionale planer også kan sikre bedre deltakelse og eierskap til de regionale planene. Dersom man klarer å få til mer avtalebasert utvikling, blir det pekt på at dette vil kunne gi muligheter for en utvikling som ivaretar regionale og nasjonale interesser uten at det er nødvendig å komme med innsigelser. Med andre ord; dersom regionale planer, som skal samordne fylkeskommunale, kommunale og statlige sektorinteresser, skal ha effekt, må de også innebære forpliktende avtaler om oppfølging.

4.1.3 Oppgaver og virkemidler på regionalt nivå

Våre informanter gir klart uttrykk for at tilgang på oppgaver og virkemidler er sentralt for oppfølging av regionale planer, og for å være en interessant partner for kommuner og statlige sektormyndigheter. I tillegg til avtaler som bidrar til å koordinere og forplikte virkemiddelbruken mellom ulike virkemiddelaktører, gis det uttrykk for at det er behov for å kanalisere mer av virkemidlene gjennom regionalt nivå. Dette begrunnes med at det da på regionalt nivå vil være lettere å ta et helhetlig strategisk grep for framtidig verdiskaping og utvikling. Dersom man skal jobbe med avtaler, blir det sett som viktig at det foreligger en maktbalanse der regionen har oppgaver og virkemidler som gjør at regionen blir en interessant partner. Det oppleves som krevende å være leder for et partnerskap uten tilstrekkelig med oppgaver og virkemidler. Mange av de statlige sektorregionene er langt større geografiske områder, og rår også over virkemidler og planapparat som er langt mer omfattende enn det et fylke disponerer. Tilbakemeldingene er at uten tjenester, myndighet og økonomiske ressurser (med dagens juridiske rammebetingelser for regional plan) så vil fylkeskommunene være avhengig av andre etaters godvilje for å oppnå ønsket utvikling.

I den forbindelse er det flere som mener at reduksjon i fylkeskommunenes regionale utviklingsmidler ikke samsvarer med intensjonene om å styrke samfunnsutviklerrollen. Areal, samferdsel og utdanning er av stor betydning for å legge til rette for regional næringsutvikling, og det sees som ønskelig at mer midler rettet mot næringsaktører kanaliseres gjennom det regionale folkevalgte nivået. Når virkemidler knyttet til næringsutvikling og regional utvikling i mindre grad kanaliseres

gjennom det regionale folkevalgte nivået, gjør det at fylkeskommunenes makt og samfunnsutviklerrolle blir svekket.

Dersom man skal styrke det regionale nivået for å håndtere kommuneoverskridende arealutfordringer på en mer helhetlige og koordinert måte, vil det være viktig å ha et bevisst forhold til hvilke oppgaver og virkemidler som bør håndteres på regionalt nivå.

Med utgangspunkt i oppgavefordelingsutvalgets prinsipper for oppgavefordeling (jf. 3.3.2) bør man spesielt vurdere temaer og problemstillinger hvor det regionale nivået er lavest mulige effektive forvaltningsnivå, hvilke oppgaver som krever utøvelse av regionalpolitisk skjønn, og hvilke oppgaver som krever stor grad av samordning. Oppgaver som krever stor grad av samordning, bør legges til samme forvaltningsorgan. Det er også verdt å merke seg at prinsippene for oppgavefordeling også sier at det myndighetsorgan som er tillagt ansvar for beslutningskompetanse for en oppgave, også skal ha ansvaret for å finansiere utgiftene til oppgaveløsningen. Relatert til dette kan det være grunn til å spørre hva slags økonomiske virkemidler det regionale nivået bør ha med tanke på kunne følge opp regionale planer.

Samtidig er det regionale nivået avhengig av oppgaver og virkemidler for å bygge opp kapasitet og kompetanse til å drive gode planprosesser, samordne, drive nettverk og mobilisere et bredt spekter av aktører. Det blir sett som sentralt at det regionale nivået har virkemidler som gir insentiver og stimulerer til samarbeid om framtidig utviklingsoppgaver. Det blir også kommentert at staten på sett og vis kan instruere regionale statsetater til å delta i samarbeid, men det vil være vel så viktig at det regionale folkevalgte nivået har en posisjon som gjør at regionale statsetater ser nytten av et samarbeid.

Samlet sett er tilbakemeldingene at et bredt spekter av oppgaver og virkemidler som styrker samfunnsutviklerrollen, også øker forutsetningene for å koordinere og håndtere kommuneoverskridende arealutfordringer gjennom regional plan. Ved å styrke det regionale folkevalgte nivået med mer makt og myndighet, kan også det regionale folkevalgte nivået blir en mer attraktiv samarbeidspart som i tillegg kan ta ansvar for en mer helhetlig samfunnsutviklerrolle.

I kap. 3.2, så vi at det potensielt sett er mange kommuneoverskridende arealutfordringer og problemstillinger som kan håndteres gjennom regionale planer for å finne fram til helhetlige og effektive løsninger. Ut fra denne gjennomgangen synes det å være kommuneoverskridende arealutfordringer spesielt knyttet til:

- Arealbruk/arealutvikling (by- og senterutvikling, stedsutvikling, kystsoneplanlegging)
- Samferdsel (veier og transport)
- Næringsutvikling (industri, landbruk, skogbruk, havbruk, energiproduksjon, natur- og kulturbaserte næringer, reiseliv)
- Miljø (klima, vannressurser, grøntstruktur/naturområder, kulturminner/-miljøer, friluftsliv, viltområder, massehåndtering)
- Folkehelse
- Beredskap

I sin juridiske betenkning med fokus på styrkning av regional plan og regionale styringsmidler i plan- og bygningsloven (Holth & Winge 2016), knyttes det noen kommentarer til arealdimensjon for områder hvor det kan være aktuelt å overføre oppgaver til regionalt nivå (jfr. St. meld. 22). Disse områdene omfatter:

- Infrastruktur

- Tilrettelegging for næringsutvikling
- Utdanning og kompetanse
- Kultur
- Miljø og klima
- Integrering
- Statlig lokaliseringpolitikk
- Prosjektmidler

Med tanke på infrastruktur peker de på at juridisk styrking av regional plan kan bidra til bedre avklaring på regionalt nivå, ikke bare for planlegging knyttet til veier, jernbane, havner o.l., men også boligbygging, vindkraft osv.

Når det gjelder næringsutvikling, viser de til at dette er arealkrevende, at det angår interesser som strekker seg på tvers av kommunegrensene, og at det er behov for regionale avklaringer og forutsigbarhet. Dette gjelder også oppfølging av ulike typer virkemidler gjennom bindende utviklingsavtaler. Her synes det regionale nivået godt egnet til å se statlig lokaliseringpolitikk i sammenheng med andre utbyggingstiltak i regionen.

Med hensyn til miljø og klima viser de videre til at risikofaktorer og utfordringer knyttet til hvor og hvordan man bygger, har fått et stadig større fokus. Det gis også uttrykk for at kommunenes rolle som planmyndighet, herunder kommunens ansvar, stadig har vært tema i saker for domstolene. Ved å flytte fokuset på utbygging opp på et regionalt nivå i planleggingen, mener Holth og Winge (2016) at grunnlaget for grundige og sektorovergrepene regionale planer blir langt bedre, og at man får en mer ensartet tilnærming til klimatilpasningen i planleggingen.

Hofstad & Hansen (2016) peker også på at oppgaver som er viktige for strategisk retningsgivning, er sentrale for kunne styrke samordningsfunksjonen. Her er det også viktig å være oppmerksom på at det kan være oppgaver og virkemidler som ikke har direkte effekt på kommuneoverskridende arealutfordringer, men som sett i sammenheng med kommuneoverskridende oppgaver og utfordringer kan styrke forutsetningene for å finne fram til helhetlige løsninger på regionalt nivå.

En helhetlig regional politikk som ser boligområder, areal og transport i sammenheng med næring, arbeidsmarked, innovasjon og folkehelse og miljø, vil ha et stort potensial for å virke samordnende på tvers av administrative grenser og forvaltningsnivåer. I den forbindelse mener Hofstad & Hansen (2016) at det er vektige argumenter for at regionene bør overta og samordne de utviklings- og innovasjonsfremmende virkemidlene i den store distriktspolitikken, og at samfunns- og arealplanlegging vil være et viktig redskap. Det signaliseres behov for nye forpliktelsesmekanismer gjennom avtaleverk, og at beslutninger om transportsystem, som konseptvalgutredninger (KVVU) for transportsystemet, Nasjonal transportplan og bymiljøavtaler, i større grad enn i dag må legges til grunn for prinsippene i regionale arealplaner. I den forbindelse blir det foreslått å overføre juridisk og generell plankompetanse fra fylkesmannsembetene.

Innenfor miljøfeltet viser Hofstad & Hansen (2016) til at fagmiljøene innen friluftsliv, vannforvaltning, miljøvern og klima er små i dag, og at dette er et fragmentert felt forvaltningsmessig. Det foreslås at fylkeskommunens koordineringsmyndighet på dette området kan styrkes ved å tilføre kompetanse og ansvar på ulike områder, f.eks. ansvaret for den faglige koordineringen i vannforvaltningen (som nå ligger hos fylkesmannen). Ved å overføre deler av miljøkompetansen og virkemidlene fra fylkesmannen gir dette forutsetninger for en mer aktiv regionalmiljøpolitikk som i større grad kan kobles mot verdiskaping, samtidig som fylkesmannens gjenværende kontroll- og tilsynsfunksjon blir viktigere.

For å sikre mer helhetstenking rundt bærekraftig mobilitet, og at vei, kollektivtrafikk, næringsutvikling og klima i større grad blir sett i sammenheng, foreslår de at kompetanse i SAMS veiadministrasjon overføres til regionalt folkevalgt nivå. Dette begrunnes med at dagens organisering er uryddig, og at den ikke legger til rette for aktiv politisk styring slik at vei kan sees i et regionalt utviklingsperspektiv. Når det gjelder klimatilpasning, gis det uttrykk for at det er et vakuum når det gjelder å koordinere offentlige myndigheters innsats på området, og at en styrkning av den regionale planrollen kan gi bedre forutsetninger for å fremme en arealutvikling som styrer i retning av et nullutslippssamfunn.

Som vi har vært inne på tidligere, er det ikke alle oppgaver og virkemidler som har en direkte arealdimensjon, men som i et strategisk regionalpolitisk perspektiv likevel kan ha betydning for håndteringen av kommunenes felles arealutfordringer. En styrket samfunnsutviklerrolle vil bedre forutsetningene for å planlegge, koordinere og følge kommuneoverskridende arealutfordringer gjennom regional plan. Hofstad & Hansen (2016) peker også på en del oppgaver som vil være av relevans i den forbindelse. Disse dreier seg bl.a. om mer helhetlig ansvar for utviklingsorientert opplæring og sysselsettings- og arbeidsmarkedspolitik. Fylkene kjenner sine kommuner godt og kan se arbeidsmarkedet og hva slags kompetanse og utvikling næringslivet har behov for – på tvers av kommunegrenser. Dette kan innebære behov for kompetanseoverføring til fylkene på næringsutvikling fra Innovasjon Norge, arbeidsmarkedskompetanse fra NAV og integrering fra IMDI.

Ellers synliggjør de et behov for å i større grad rendyrke skillet mellom fylkeskommunens strategiske og mobiliserende samfunnsutviklingsfunksjon på den ene siden, og regionale statelige myndigheter som kontrollerende instans (tilsyn, klage, kontroll og myndighetsutøvelse) på den andre siden. Dette innebærer i tilfelle at det folkevalgte regionale nivået bør få det meste av stimuleringsmidler (tilskudd, skjønnsmidler, prosjektmidler etc.) overført fra regionale statelige myndigheter, som Innovasjon Norge, fylkesmannen og SIVA. Men det kan også være tilskuddsordninger fra departement og direktorat, for eksempel knyttet til bærekraftig utvikling og klimatilpasning (Miljødirektoratet), folkehelse (Helsedirektoratet) etc. Ved å konsentrere virkemidlene knyttet til regional samfunnsutvikling vil man også redusere samordningsbehovet. Her pekes det på at det også er gode argumenter for å regionalisere mer av kulturmiddlene som virker som incentivmidler, for eksempel ved å overføre midler fra Kulturrådet og tildelinger til regionale formål fra Kulturdepartementet. Her kan det være en fordel om kultursatsinger inkluderes i det strategiske arbeidet regionalt og inngår som del i de omforente regionale planene som utvikles. Til sist vil styrking av det regionale nivået kunne utgjøre en sterkere kunnskaps- og ressurspool overfor kommunene, og gi mer helhetlig og koordinert bistand og støtte knyttet til framtidig utvikling.

Oppsummeringvis kan vi slå fast at dersom samfunnsutviklerrollen på regionalt nivå skal styrkes, vil det være behov for virkemidler for å bedre forutsetningene for oppfølging av regionale planer. Dette kan også omfatte virkemidler uten en direkte arealdimensjon, men med tette kontaktflater til arealutvikling, og som med fordel kan håndteres på regionalt nivå og bidra til å styrke den regionale samfunnsutviklerrollen. I den forbindelse kan det også være hensiktsmessig å i større grad å skille mellom fylkeskommunens strategiske, koordinerende og mobiliserende rollen på den ene siden og statlig myndigheters kontrollerende rolle på andre.

4.2 Mer samordnede statlige forventinger og styringssignaler

Vi har tidligere pekt på at departementene er spesialisert til å ivareta sine sektorspesifikke faglige og politiske målsettinger. Den samme sektororienteringen preger store deler av virksomheten statsforvaltning på regionalt nivå.

I St.meld. 22 blir det også gitt uttrykk for at statlige styringssignaler kan være motstridende når de skal gjennomføres på regionalt og lokalt nivå. Statlige regionale aktører, som for eksempel Jernbaneverket, Statens vegvesen, Innovasjon Norge, Norges vassdrags- og energidirektorat, fylkesmannen og fiskeriforvaltningen, trekkes fram som viktige samhandlingsparter for samfunnsutvikling, sammen med høyskoler og universiteter.

For å gi regionale planer økt legitimitet, slik at ulike aktører i større grad skal delta og forplikte seg og gå fra medvirkning til handling, vil det også være behov for mer koordinerte styringssignaler fra nasjonalt nivå.

Fylkesmannen, som samordningsorgan for staten på regionalt nivå og med ansvar for oppgaver innenfor ulike sektorer og fagområder, har et særlig ansvar for å samkjøre signaler. Nærheten til kommunene legger også til rette for at fylkesmannen kan fungere som et informasjonsknutepunkt mellom sentral stat og kommunene. Likevel er det krevende med statlig sektorstyring der ulike styringssignaler gjerne kan være i motstrid til hverandre.

For å eksemplifisere noen av samordningsutfordringene som følge av en sektorisert statsforvaltning, kan vi vise til noen av erfaringene fra Verdiskapingsprogrammet på kulturområdet og verdiskapingsprogrammet Naturarven som verdiskaper (St. meld 35 (2012-2013)). Disse programmene hadde som formål å bruke natur- og kulturarven som ressurs for lokalsamfunnsutvikling gjennom et bredt verdiskapingsperspektiv som omfattet både miljømessig, kulturell, sosial og økonomisk verdiskaping. Målet var å få til et bærekraftig samspill mellom bruk og vern, der f.eks. økonomisk verdiskaping også bidrar til å øke oppslutningen om vern og bevaring av natur- og kulturverdiene. Programmene kunne vise til flere gode eksempler hvor man hadde lyktes med dette, og bred verdiskaping som utviklingsstrategi er omtalt i tre senere stortingsmeldinger. En av de store utfordringene som ble avdekket gjennom følgevalueringene av programmene, var å få et bredt spekter av virkemiddelaktører til å spille på lag (Brandtzæg & Haukeland 2014). Det regionale nivået, med fylkeskommunen, fylkesmannen og Innovasjon Norge, spiller en nøkkelrolle i arbeidet med å få slike brede utviklingsstrategier til å fungere. Dette fordi det regionale nivået tar hånd om forvaltningsoppgaver og virkemidler knyttet til naturforvaltning, kulturminner, landbruk og næringsutvikling, og som er viktige for å realisere lokale tiltak og utviklingsprosesser. Når den regionale forvaltningen, som rår over virkemidler knyttet til både vern og utvikling, ikke er koordinert, og ikke klarer å se sine virkemidler i sammenheng, så skaper dette vanskeligheter med å utvikle og realisere tverrsektorielle bærekraftige utviklingsstrategier på kommunalt og underkommunalt nivå. En sentral anbefaling fra følgeevalueringen var at det burde utarbeides en nasjonal politikk som grunnlag for bred verdiskaping, noe som bl.a. innebærer en samkjøring av sektorvise styringssignaler og virkemidler. I tillegg er det også her klart at det ligger betydelige muligheter for tverrsektoriell strategisk tenkning og samordning gjennom utarbeidelse av regionale planer for bred verdiskaping, hvor det er bindende utviklingsavtaler knyttet til oppfølging av tiltak i den regionale planen. Dette kan også støtte opp om nye modeller med lokal og regional forvaltning av verneområder, der disse ikke kun skal ta vare på verneverdiene men også være en ressurs for miljømessig, kulturell, sosial og økonomisk utvikling, og der de ulike verdiskapingsformene forsterkes i et positivt gjensidig samspill. Det siste er en forutsetning for bærekraftig utvikling.

4.3 Betydning av større regioner

Parallelt med kommunereformen pågår det nå en regionreform. Det er utarbeidet en stortingsmelding om nye folkevalgte regioner (Meld. St. 22 (2015–2016)), og det er utarbeidet en foreløpig utredning av fylkesmannsstrukturen som nå er ute på høring (KMD 2016). I regionene pågår det nå prosesser for å vurdere alternativer for ny struktur og konsekvenser av denne.

Det er klart at større regioner kan påvirke mulighetene for håndtering av kommuneoverskridende arealutfordringer. Grensene til viktige regionale statlige samarbeidspartnere har blitt endret de siste tiårene og sammenfaller ikke lenger med de politiske fylkesgrensene. I en utredning av statens regionale inndeling og konsekvenser for samhandling med kommunesektoren (Nilsen og Langset 2015), konkluderes det med at sektorhensynene langt på vei har «trumfet» samhandlingshensynene i reformutviklingen i statsetatene. Valg av inndeling har blitt bestemt av en kombinasjon av sektorfaglige og politiske vurderinger, mens samhandlings- og samordningsbehov med kommuner, fylkeskommuner og andre statsetater i mindre grad har vært vektlagt. Samhandlingsutfordringer kan oppstå som følge av mange forhold, slik som sektorisering, oppgavefordeling, gråsoner/kompetansestrid, statlig aktørmangfold og variasjoner i samhandlingskultur og praksis.

Større regioner kan påvirke mulighetene og forutsetningene for regional planlegging på flere måter. For det første vil større regioner gjøre det lettere å styrke det regionale nivåets samfunnsutviklerrolle ved at det blir lettere å tilføre det regionale nivået flere oppgaver og virkemidler.

Dersom man får regioner som i større grad samsvarer med regional statsforvaltning, kan det også være lettere å få til samarbeid og felles innsats for regional utvikling. Ved at man i større grad får ansvar for et felles geografisk ansvarsområde, er det naturlig å tenke seg at det vil være lettere å definere felles utfordringer, mål og tiltak for framtidig utvikling. Mer sammenfallende regioner med høgskolesektoren, Innovasjon Norge, regionale forskingsfond, SIVA og NAV vil styrke grunnlaget for samordning knyttet til utdanning, innovasjon og arbeidsmarked. Felles strategisk satsinger og prioriteringer gjennom virkemiddelapparatet blir sett på som lettere når regiongrensene er sammenfallende. Det blir lettere å skape eierskap og forpliktelse, noe som i seg selv kan gi trykk på satsingene.

Større regioner med flere oppgaver og virkemidler vil videre kunne styrke det regionale demokratiet og bedre forutsetningene for å ta en regional samfunnsutviklerrolle. Dette blir også poengtert gjennom enkelte av våre intervjuer. Slik situasjonen er i dag, blir fylkeskommunen gjerne oppfattet som viktigst for de minste kommunene, mens større bykommuner gjerne vil klare seg selv. De største kommunene har i dag gjerne både kompetanse og utviklingskraft som overgår det fylkeskommunen kan tilby. Ved å bli en større og mer slagkraftig region, vil det derfor være mulig å rette et større fokus mot regionale utfordringer, avstandsutfordringer og sammenhengene mellom byer og distrikt. Man kan få mer regional politisk styring med større helhetlig fokus på regional utvikling og kommuneoverskridende arealutfordringer gjennom regional plan.

Større regioner kan gi anledning til å se funksjonelle regioner mer i sammenheng, spesielt når det gjelder overordna utbyggingsmønster, infrastruktur, næringsutvikling og klima- og miljøhensyn. Kommuneoverskridende arealutfordringer gjør seg også gjeldende på tvers av dagens fylkesgrenser og vil kunne håndteres bedre i større regioner.

Det som trekkes fram som de potensielt sett største utfordringen knyttet til større folkevalgte regioner, er at regionene blir for store i geografisk forstand med lange reiseavstander, at «identitetsavstandene» mellom det regionale og kommunale nivået blir for store, og at variasjonene, utford-

ringene og kulturene internt i regionene blir for forskjellige. Dette kan bidra til at det blir vanskeligere å samle seg om regionale strategier og planer. Samtidig vil det være slik at større regioner med flere oppgaver og sterkere fagmiljøer også vil ha flere ressurser og bedre forutsetninger for å samhandle med både statlige regioner og kommunalt nivå. Dersom det regionale nivået tilføres mer oppgaver, virkemidler, makt og myndighet som kommer under regional folkevalgt kontroll, blir «avstanden» likevel kortere sammenlignet med om oppgavene er underlagt statlig sektorstyring på nasjonalt og regionalt nivå.

De statlige sektorregionene er også i mange tilfeller større enn det som skisseres som aktuelt for nye folkevalgte regioner. Slik sett vil overføring av statlige virkemidler og oppgaver til folkevalgte regioner bidra til at strategiske valg og politiske prioriteringer også kommer nærmere kommunene, samtidig som de blir bedre tilpasset regionen som helhet. Likevel vil spennet mellom den enkelte kommune og nye folkevalgte regioner blir betydelig større enn i dag, og manglende nærhet og kunnskap om lokale utfordringer kan oppleves som uheldig i en del kommuner. Hofstad & Hansen (2016) peker i den forbindelse på at større regioner må styrke fokuset på medvirkning, forankring og samhandling med det subregionale nivået, for å jobbe strategisk og håndtere ulike interesser og utfordringer i ulike deler av regionen. Her kan et sterkere regionalt nivå med sterkere mobiliserings-, koordinerings- og planleggingskraft også redusere samordningsutfordringene, fremme mer helhetlige og koordinerte løsninger tilpasset regionenes behov og bidra til mer effektive løsninger og økt forutsigbarhet for kommunene.

Overføring av oppgaver til større regioner vil være noe av det mest sentrale for å styrke rollen som samfunnsutvikler. Det bidrar til at kompetansen og kapasiteten kan utnyttes på en mer effektiv måte, og det gir også større muligheter for å samordne kommuneoverskridende arealutfordringer gjennom regional planlegging. Flere oppgaver og flere virkemidler til større regioner gir også bedre forutsetninger for strategisk prioritering og oppfølging av tiltak som er nedfelt i regionale planer. Større regioner vil gi større tyngde i samhandlingen med regionale statsetater, og ansvar for flere oppgaver og virkemidler gjør at de folkevalgte regionene blir mer attraktive samarbeidspartnere.

5. Samlet vurdering av mulighetsrommet

Hovedformålet med denne utredningen har vært å se nærmere på mulighetsrommet for håndtering av kommuneoverskridende arealutfordringer gjennom regional planlegging, tiltak som er aktuelle for å styrke betydningen av regionale planer, og betydningen av større regioner.

I figuren på neste side har vi forsøkt å sammenstille en oversikt over områder hvor kommuneoverskridende arealutfordringer gjør seg gjeldende. Vi påpeker et behov for endringer for å håndtere de kommuneoverskridende arealutfordringene på en bedre måte gjennom regionale planer. Disse endringsbehovene kan sies å representere mulighetsrommet for regional planlegging. Figuren viser videre tiltak som kan ha positive effekter med tanke på å unytte dette mulighetsrommet på en bedre måte enn i dag.

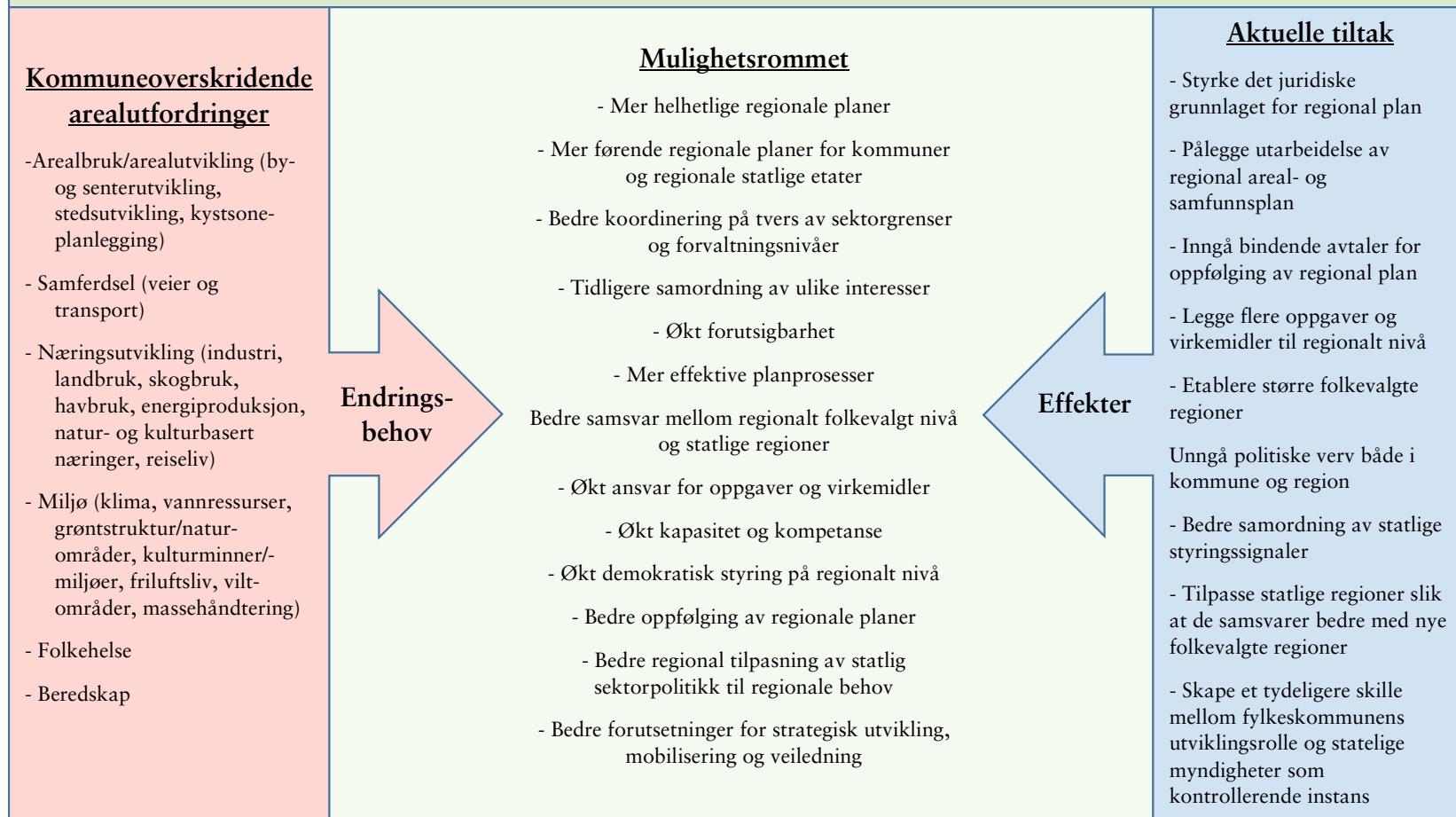
Ut fra figuren ser vi at det er kommuneoverskridende arealutfordringer knyttet til mange forvaltnings- og oppgaveområder. Disse er kanskje i størst grad knyttet til arealplanlegging, samferdsel/transport, næringsutvikling og miljø. Alle de områdene som er listet opp i figuren, har kommuneoverskridende arealutfordringer som innebærer behov for koordinering og planlegging på tvers av kommunegrensene for å finne fram til gode, helhetlige og bærekraftige løsninger. Ikke minst er det behov for en helhetlig regional politikk hvor de ulike områdene sees i sammenheng med hverandre. Mest fremtredende er kanskje behovet for å se boligområder, areal og transport i sammenheng med næringsutvikling, folkehelse, klima og miljø. Innenfor klimatilpasning vil f.eks. en styrking av den regionale planrollen gi bedre forutsetninger for å fremme en arealutvikling som går i retning mot et nullutslippssamfunn.

Mulighetsrommet knyttet til regional planlegging ligger i at man får mer helhetlige regionale planer som har større legitimitet og er mer forpliktende, som gir økt forutsigbarhet for framtidig utvikling, og som bidrar til bedre koordinering av ulike interesser på tvers av sektorgrensene og nivåer. For å oppnå dette er det behov for mer effektive planprosesser hvor ulike interesser legges på bordet i en tidlig fase slik at man kan avveie ulike interesser og enes om helhetlige strategier, mål og tiltak for framtidig utvikling. Samtidig er det behov for bedre oppfølging av regionale planer og bedre samsvar mellom regionalt folkevalgt nivå og statlige regioner. Det siste kan også gjøre det lettere å enes både om innsatsområder og oppfølgingstiltak.

Videre er det behov for at det regionale nivået i større grad har ansvar for oppgaver og virkemidler som er sentrale for oppfølging av regionale planer. Det regionale nivået bør ha ansvar for oppgaver og virkemidler der region utgjør det laveste effektive nivå for å sikre helhetlige, effektive, bærekraftige løsninger, og som krever regionalpolitisk skjønn. Dette inkluderer også oppgaver som bare har indirekte betydning for håndtering av kommuneoverskridende arealutfordringer, men som har tette kontaktflater til disse, samt behov for regional koordinering. Styrking av det regionale mulighetsrommet vil her innebære sterkere regionalpolitisk styring og bedre tilpasning av statlig sektorpolitikk til regionale behov.

Håndtering av flere oppgaver og virkemidler gjennom regionalt folkevalgt nivå gir også mulighet for styrking av kapasitet og kompetanse. Det vil også gi bedre forutsetninger for å utøve den regionale samfunnsutviklerrollen gjennom strategisk utviklingsarbeid, mobilisering og veiledning, med regionale planer som et sentralt politisk styringsverktøy.

Kommuneoverskridende arealutfordringer – mulighetsrommet knyttet til regional plan



Figur 1 Kommuneoverskridende arealutfordringer. Mulighetsrommet knyttet til regional plan.

Når det gjelder tiltak som kan gjøre det lettere å utnytte mulighetsrommet som ligger i regional plan, er det et behov for å styrke det juridiske rammeverket slik at intensjonene knyttet til regional planlegging i større grad blir oppfylt. Dette kan gjøres ved i større grad å innføre rettslig bindende regionale planer og oppfølgingsavtaler som er forpliktende for regionale statsetater og kommuner. Det er aktuelt å vurdere innføring av krav om utarbeidelse av regionale areal- og samfunnsplaner for å sikre bedre ivaretagelse av regionale og nasjonale hensyn, samtidig som at rammene for kommunal planlegging blir mer forutsigbare. I dag kan det være krevende ta slike grep på regionalt nivå, fordi kommunene er planmyndighet og det er frykt blant regionale politikere for å bli oppfattet som representanter for en overkommune. At kommunepolitikere også ofte er fylkespolitikere, kan gjøre det vanskelig å anlegge et regionalt helhetsperspektiv dersom det dermed oppstår lojalitetskonflikter mellom lokale og regionale interesser. Dette bidrar til at intensjonene, og mulighetsrommet knyttet til regional plan, ikke blir godt nok utnyttet. Tydeligere krav til regional planlegging kan i seg selv bidra til sterkere regionalt demokrati, bedre deltakelse i planprosesser, tidlig avklaring av interesser, mer helhetlig planlegging, økt forutsigbarhet, mer effektive planprosesser og redusert byråkrati. Her kan også mer koordinerte og samordnede styringssignaler gjennom sektordepartementene lette koordinering og samhandling på regionalt nivå.

Bindende avtaler mellom kommuner og regionale statsetater vil være viktig for å følge opp tiltak i regionale planer. Slike avtaler kan innføres uavhengig av juridiske tiltak, men effekten vil være større hvor man har begge deler.

Flere oppgaver og virkemidler avgitt til regionalt nivå kan gi økt tyngde til fylket som regional utviklingsaktør og gjøre det lettere å ta helhetlig strategisk grep knyttet til kommuneoverskridende arealutfordringer og framtidig verdiskaping og utvikling. I den forbindelse kan det være hensiktsmessig å reddykke skillet mellom fylkeskommunen som utviklingsaktør og statlige myndigheter som kontrollerende instanser. Dette kan f.eks. innebære økt ansvar for veiadministrasjon og virkemidler knyttet til utviklingsorientert opplærings-, sysselsettings- og arbeidsmarkedspolitikk, næringsutvikling, klimatilpasning, folkehelse og kultur. I den forbindelse kan overføring av oppgaver fra Statens vegvesen, NAV, Innovasjon Norge, IMDI, Fylkesmannen, SIVA, Miljødirektoratet, Helsedirektoratet, Kulturrådet og Kulturdepartementet være aktuelt.

Større folkevalgte regioner kan ha positive effekter for håndtering av kommuneoverskridende arealutføring gjennom regional planlegging på mange måter. Større regioner vil lettere kunne håndtere slike utfordringer der disse krysser dagens fylkesgrenser. Dessuten vil større regioner gjøre det lettere å få bedre samsvar mellom folkevalgte regioner og statlige regioner, lette samhandlingen mellom aktørene og styrke forutsetningene for å overføre nye oppgaver og virkemidler. Det blir dermed også lettere å tilpasse statlig sektorpolitikk til regionale behov, og å bygge opp kompetanse og kapasitet til strategisk, mobiliserende og veiledende arbeid. Samtidig er det klart at en ulempe med større regioner er store geografiske avstander, og at det kan bli vanskeligere å forene ulike interesser internt i regionen. Dette må da vurderes opp mot fordelene ved at flere oppgaver og ansvarsområder legges under regional demokratisk styring og kontroll på bekostning av statlig styring, og at større regioner kan få flere ressurser og bedre forutsetninger for strategisk samhandling med kommunalt nivå.

Referanser

- Andersen, O.H. 2010. «*Sammen er vi sterke, men det kan også gå på tverke*»: *Regional samsty- ring som mulighet og problem*. Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift nr. 1 2010, årgang 26, s. 5-29. Universitetsforlaget.
- Angell, E. Ringholm, T, Bro, J. 2015. Brikker som mangler. Kunnskap om næringsrettet sam- funnsutvikling og kommune størrelse. Norut. Rapport 2015:4.
- Brandtzæg, B.A. & Aastvedt, A. 2013. *Kommune- og forvaltningsgrenser. Utfordringer i byområ- der. Gjennomgang av noen eksempler.* – Telemarksforskning. Rapport nr. 312.
- Brandtzæg, B.A. & Sanda K.G. 2008. *Evaluering av Samarbeidsrådet for Nedre Romerike.* - Tele- marksforskning-Bø. Arbeidsrapport nr. 17 2008.
- Brandtzæg, B.A. & Sanda, K.G. 2003. *Vellykkede interkommunale tjenestesamarbeid. Resultater fra en kartlegging høsten 2002.* - Telemarksforskning-Bø. Rapport nr. 204.
- Brandtzæg, B.A. 2009. *Frivillige kommunesammenslutninger 2005-2008. Erfaringer og effekter fra Bodø, Aure, Vindafjord og Kristiansund.* – Telemarksforskning. Rapport nr. 258.
- Brandtzæg, B.A. 2009. *Utarbeidelse av kommunale eierskapsmeldinger. Status pr. mars 2009.* - Telemarksforskning-Bø. TF-notat 19/2009.
- Brandtzæg, B.A. & Haukeland, P.I. 2014. *Naturarven som verdiskaper. Statusrapport 2010-2013.* – Telemarksforskning. TF-notat 30 2014.
- Brandtzæg, B.A. 2014. *Kommunesammenslåing og regional utvikling. Betydning av identitet og tilhørighet.* – Telemarksforskning. TF-notat 29/2014.
- Brandtzæg, B.A. 2016. *Om regionreformen. Nye folkevalgte regioner og ny fylkesmannstruktur. Presentasjon på rådmannsmøte i Grenlandssamarbeidet, 9.8.2016.* Telemarksforskning.
- Brandtzæg, B.A., Kili, T. & Aastvedt, A. 2008. *Eierskap. Behov og muligheter for politisk styring av selskaper og samarbeid i kommunene.* - Telemarksforskning-Bø. Arbeidsrapport nr. 7 2008.
- ECON 2006. *Interkommunalt samarbeid i Norge – omfang og politisk styring.* – ECON-rapport 2006-057.
- Gjertsen, A. & Martiniussen, K. 2006. *Styring og kontroll av kommunale selskaper og foretak.* – Nordlandsforskning. NF-rapport nr. 18/2006.
- Harvold, K, Stokstad, S (2015): *Interkommunal planlegging. Muligheter og utfordringer.* Norsk institutt for by- og regionforskning. Oslo: NIBR
- Harvold, K, Skjeggedal, T (2012): *Interkommunalt plansamarbeid. Samarbeidsrapport.* Norsk in- stitutt for by- og regionforskning/Østlandsforskning. Oslo: NIBR
- Hjeltnes, A., Brandtzæg, B.A., Lie, K. & Kleven, G. 1996. *Arealprosjektet i Vestfold. Sluttrapport. Arealklassifisering og dataformidling.* - Fylkesmannen i Vestfold.

- Hofstad, H. & Hansen, G.S. 2015. *Samfunnsutviklerrollen til regionalt folkevalgt nivå. Videreutvikling av rollen gjennom partnerskapsbasert regional utvikling og planlegging.* – NINR-rapport 2015:17.
- Hofstad, H. & Hansen, G.S. 2016. *Implikasjoner av større regioner for den regionale samfunnsutviklerrollen.* NIBR og Høgskolen i Oslo og Akershus. NIBR-rapport 2016:6.
- Holth, F. & Winge, K. W. 2016. *Juridisk betenkning. Styrking av regional plan og regionale styringsmidler i plan- og bygningsloven.* Oppdrag fra KS.
- Jacobsen, D. I. 2014. *Interkommunalt samarbeid i Norge. Former, funksjoner og effekter.* Fagbokforlaget.
- KMD 2016. *Utredning av fylkesmannens fremtidige struktur. Foreløpig rapport fra prosjektgruppen i Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2016. Pr. 05.07.2016.* Kommunal og moderniseringsdepartementet.
- Lekes, E., Gjertsen, A., Holmen, A.K.T., Lindeløv, B., Aars, J., Sletnes, I. & Røiseland, A. 2013. *Interkommunalt samarbeid. Konsekvenser, muligheter og utfordringer.* IRIS, Høgskolen i Oslo og Akershus, Rokkansenteret og Nordlandsforskning. Rapport IRIS-2013/008.
- Meld. ST.22 (2015-2016). *Melding til Stortinget. Nye folkevalgte regioner – rolle, struktur og oppgaver.* Det kongelige kommunal- og moderniseringsdepartementet.
- Nilsen, K.N., & Langset, M. 2015. *Statens regionale inndeling og kommunesektoren - konsekvenser for samhandling.* NIVI-rapport 2015:3
- NOU 2000:22 *Om oppgavefordelingen mellom stat, region og kommune.*
- Rattsø, J. 2014. *Næringsutvikling, utdanningsvekst og urbanisering: Utfordringer for kommune-reform.* Senter for økonomisk forskning AS. SØF-rapport nr. 02/14.
- Riksrevisjonen 2007. *Riksrevisjonens undersøkelse av bærekraftig arealplanlegging og arealdisponering i Norge.* Riksrevisjonen. Dokument nr. 3:11 (2006-2007).
- Stokstad, S. & Harvold, K. 2015. *Gode intensjoner – svake rammer.* Artikkel i Plan 5/2015.
- Weigård, J. 1991. *Interkommunalt samarbeid - et alternativ til kommune-sammenslåing.* - Norsk institutt for by- og regionforskning. NIBR-rapport 1991:22.