



Kommunesektorens organisasjon

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

Dato: 2016-04-27

Problemstillinger

- 1) Hvilke **erfaringer har kommunene** med bruken?
- 2) Hvordan statlige planretningslinjer **brukes av regional planmyndighet og regional stat**
- 3) Hva slags **rolle og funksjon** som tillegges statlige planretningslinjer av berørte aktører i plansystemet
- 4) I hvilken grad retningslinjene **gir rom for regional/lokal tilpasning**, og i hvilken utstrekning **tilpasses de** regionale/lokale forhold?
- 5) Kan innholdet i statlige planretningslinjer i **større grad tilrettelegges** for regionalt/lokalt handlingsrom

Rådmannsutvalget i Buskerud (referansegruppe)

- Hvilken merverdi gir de statlige planretningslinjene til planleggingen og utvikling av planløsninger?
- Om de gir merverdi – tas potensialet ut?

Faglig referansegruppe

Det er totalt gitt 8 statlige (rikspolitiske) retningslinjer, 5 er gjeldende

ÅR	TYPE	STATUS
2014	SPR for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging (SPR-BATP)	Gjeldende
2011	SPR for differensiert forvaltning av strandsonen langs sjøen	Gjeldende
2009	SPR for klima- og energiplanlegging i kommunene	Gjeldende
1994	RPR for vernede vassdrag	Gjeldende
1995 (1989)	RPR for å styrke barn og unges interesser i planleggingen	Gjeldende
1994	RPR for planlegging i forbindelse med ny hovedflyplass på Gardermoen	Opphevet 31.12.2003
1993	RPR for samordnet areal- og transportplanlegging	Er erstattet av SPR for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging
1993	RPR for planlegging i kyst- og sjøområder i Oslofjordregionen, Østfold, Akershus, Oslo, Buskerud, Vestfold og Telemark	Er videreført i SPR for differensiert forvaltning av strandsonen

Karakteristika

	RPR Vassdrag (1994)	RPR Barn og unge (1995)	SPR Klima (2009)	SPR Strandsone (2011)	SPR Bolig, areal og transport (2014)
Hele landet		X	X		X
Regional differensiering	X			X	
Klar/tydelig målformulering	X			X	
Generell målformulering		X	X		X
Føringer/krav til innhold/utforming		X	X	X	X
Anbefaling om egen temaplan			X		
Forutsetter oppfølging i kommuneplan	X	X	X	X	X
Anbefaling om regional plan					X

Innsigelsesgrunnlag

§ 5-4. *Myndighet til å fremme innsigelse til planforslag*

Berørt statlig og regionalt organ kan fremme innsigelse til forslag til kommuneplanens arealdel og reguleringsplan i spørsmål som er av nasjonal eller vesentlig regional betydning, eller som av andre grunner er av vesentlig betydning for vedkommende organs saksområde.

Andre kommuner kan fremme innsigelse mot forslag til slike planer i spørsmål som er av vesentlig betydning for kommunens innbyggere, for næringslivet eller natur- eller kulturmiljøet i kommunen, eller for kommunens egen virksomhet eller planlegging.

Sametinget kan fremme innsigelse mot slike planer i spørsmål som er av vesentlig betydning for samisk kultur eller næringsutøvelse.

Dersom planforslaget er i strid med bestemmelser i loven, forskrift, statlig planretningslinje, statlig eller regional planbestemmelse, eller overordnet plan, kan det fremmes innsigelse.

Innsigelse skal fremmes så tidlig som mulig og senest innen den frist som er fastsatt for høringen av planforslaget. Innsigelse skal begrunnes.

Planlovutvalget og lovkommentaren til PBL 2008

- Blandende erfaringer med de rikspolitiske retningslinjene
- Gjøre statlige retningslinjer tydeligere som et felles grunnlag for planmyndighetene og sektormyndighetene
- Skal legges til grunn av statlige organer, regionale myndigheter og kommunene når de foretar planlegging etter loven, samt enkeltvedtak etter PBL og etter annen lovgivning. (lovkommentar)
- Vil primært gjelde selve innholdet i planleggingen – mål og verdier som skal legges til grunn, og hvordan ulike interesser skal avveies (lovkommentar)

Erfaringsinnhenting gjennom diskusjonssamlinger i 4 fylker

- Nordland 08.12.2015
- Hordaland 14.01.2016
- Akershus 19.01.2016
- Agder 25.01.2016

Tidligere evalueringer

Systemutredninger:

- *NIBR notat 2006:104. Rikspolitiske retningslinjer- Utgangspunkt og erfaringer.* I dette notatet gis det også en gjennomgang av tidligere systemevalueringer som også er brukt som kilde her;
 - *ECON 1995. Bruk av rikspolitiske retningslinjer etter plan- og bygningsloven.*
 - *NIBR notat 1996:9. Evaluering av rikspolitiske retningslinjer for planleggingen.*

Temautredninger:

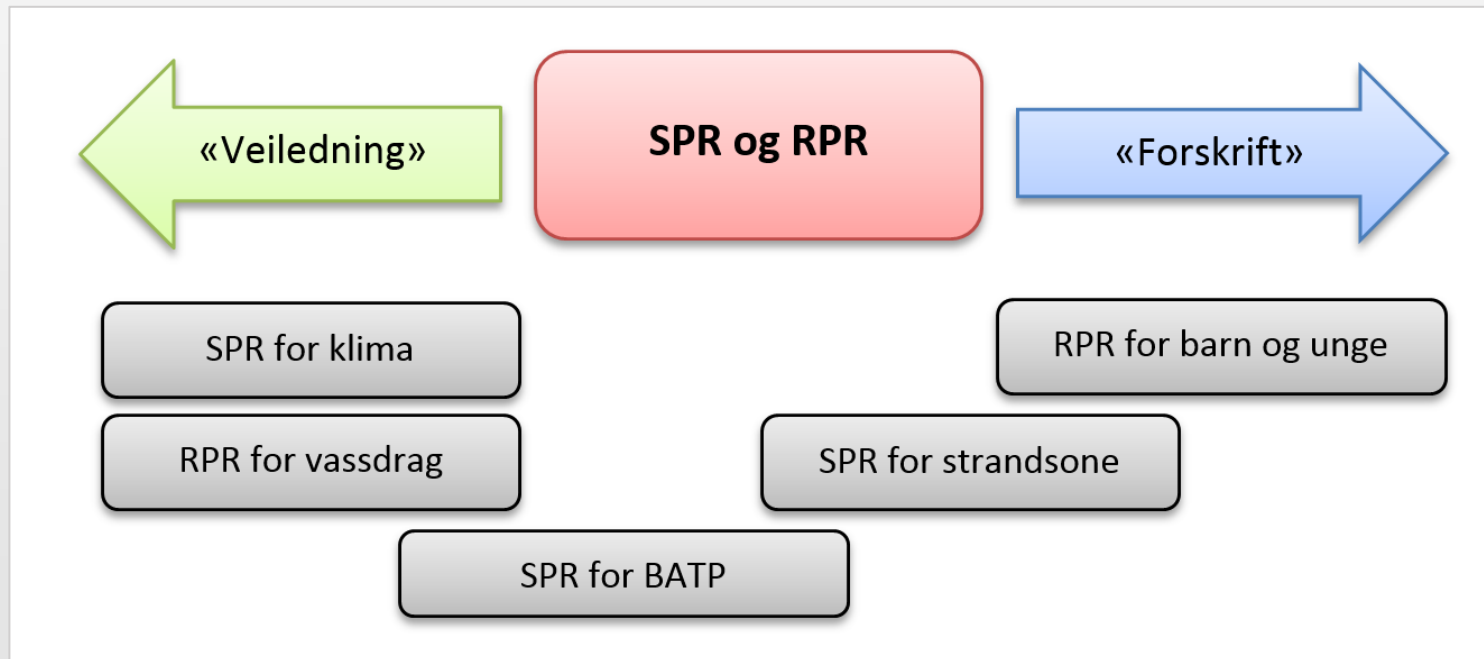
- *NIBR notat 1999:123. Rikspolitiske retningslinjer for biologisk mangfold – vurdering av et forslag*
- *NIBR notat 1999:130. Rikspolitiske retningslinjer for vernede vassdrag*
- *SFT: vurdering av behov for revisjon av RPR ATP*
- *NIBR notat 2006:127. Rikspolitiske retningslinjer for barn og unge – en evaluering*
- *TØI 2010. Miniutredning om arealbruk og transport*
- *NMBU/NIBR 2015. Evaluering av de statlige planretningslinjene for differensiert strandsoneforvaltning*

RPR/SPR gir nytte og merverdi for planleggingen

- Oppfatningen om nytte deles av både kommunene, fylkeskommunene, fylkesmannen og andre statlige myndigheter som har deltatt på diskusjonssamlingene
- Kommunene: Bakteppe for planlegging, Regionale myndigheter: Brukes i daglig virke
- Konkretiserer «setter på dagsorden» nasjonal politikk på viktige områder, bidrar til å fremme «sårbare interesser» i utbyggingsplanleggingen
- Trekker opp «lange linjer» for viktige tema
- Støtte for saksbehandling i kommunene i møte med utbyggere og konsulenter som «selger» inn utbyggingsprosjekter. Verktøy for å gi helhetlig beslutningsunderlag til folkevalgte.

«Veiledning», «retningslinje» eller «forskrift» (1)

- Uklare i sin form
- Bruker ulike styringsbegreper som «kan», «bør» og «skal»
- Begrepene forstås forskjellig i kommunene og hos regionale myndigheter
- Retningslinjer som ikke er SPR (støy) praktiseres på samme måte av regional stat



«Veiledning», «retningslinje» eller «forskrift» (2)

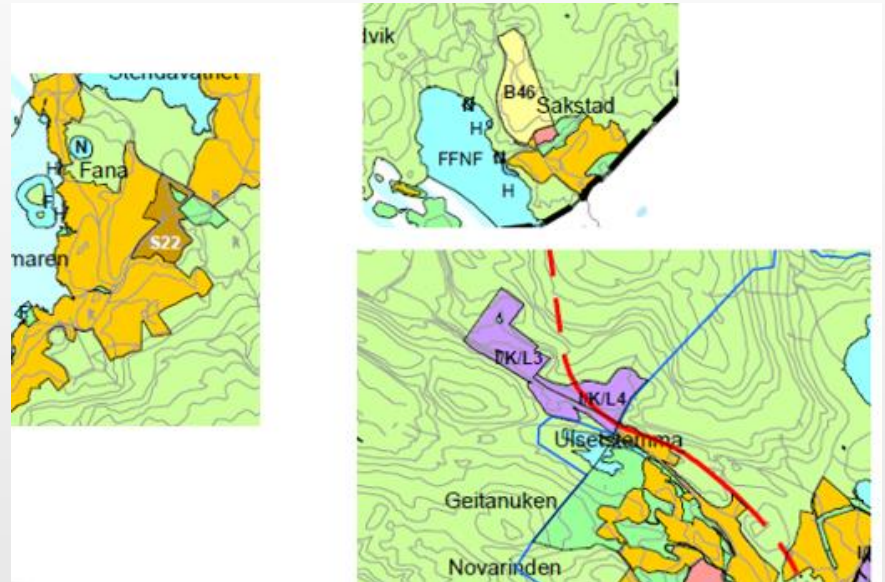
- **Bruk av begrepet «bør»** om hensyn må brukes konsekvent når det gjelder hensyn som skal vurderes dvs. at det skal utøves skjønn.
- **Bruk av begrepet «skal»** om hensyn må kun brukes når hensynet allerede ligger i lov eller forskrift dvs. at det i praksis ikke er rom for å utøve skjønn. Da må det samtidig være en henvisning i retningslinjen til hvilken lov eller forskrift dette gjelder for å gi en god og forutsigbar praktisering.

Manglende samordning av skjønnsutøvelse på ulike forvaltningsnivå

- Skjønnsutøvelse med grunnlag i SPR foregår flere ganger på ulike forvaltningsnivå uten at skjønnsutøvelsen er samordnet
- Ulike syn på fleksibiliteten hos kommunen og regionale myndigheter
- Utfordrer helhetsløsninger og det lokale selvstyret
- Ulik praktisering av innsigelse med grunnlag i SPR
- **Bør etableres arenaer for å samordne skjønnsutøvelsen i de regioner der dette er et problem**
- **For SPR som gjelder hele landet uten regional tilpasning bør det være lik praktisering av innsigelse**

Forholdet mellom kommuneplanens arealdel og regulering

- Fremmes innsigelse til reguleringsplaner i samsvar med kommuneplanens arealdel med grunnlag i SPR_SBATP
- Ulik tolkning av bestemmelser i kommuneplan knyttet til RPR barn og unge
- Skaper uforutsigbarhet – «omkamp»
- Kommuneplanen er for dårlig utredet, ny nasjonal/regional politikk
- Utfordrer tilliten til plansystemet
- **Forholdet mellom plannivåene må klargjøres bedre i SPR**



Tematisk samordning, begrense antallet, bedre system for oppdatering og revisjon

- Samordning av statlige planretningslinjer som har tematiske sammenhenger
- Ikke øke antallet SPR – kan forsterke samordningsutfordringene i planleggingen, spesielt hvis de utvikles med «styrende» formuleringer
- Bedre system for oppdatering og revisjon – se på bruken av de nasjonale forventningene som verktøy for dette
- Større vekt på utvikling (for kommuner som arbeider for vekst) i SPR der dette er relevant

Oppsummerende momenter

- **Viktig funksjon og nytte i planleggingen**
- **For å gi merverdi til planleggingen framover;**
 - Må begrenses i antall, omhandle særskilte «langsiktige» tema og være oppdatert
 - Ryddes i bruken av styringsbegreper
 - Samordning av regional skjønnsutøvelse der det lokale selvstyre må tillegges vekt
 - Nasjonal harmonisering av innsigelsespraksis med klargjøring av forholdet mellom kommuneplan og underliggende regulering