



Kommunesektorens organisasjon

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

Dato: 2016-04-27

## DOKUMENTINFORMASJON

---

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

---

## FORORD

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

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

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

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

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

Prosjektet er gjennomført fra juni 2015 til mars 2016.

Kongsberg, dato

27.04.2015

Erik Plathe  
Oppdragsleder

## SAMMENDRAG

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

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

### Sentrale funn

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

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

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

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

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

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

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

### **Anbefalinger**

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

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

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

## INNHOOLD

1	INNLEDNING .....	6
2	STATLIGE PLANRETNINGSLINJER OG RIKSPOLITISKE BESTEMMELSER – OVERSIKT OG KARAKTERISTIKA.....	7
3	STATLIGE PLANRETNINGSLINJER SOM VIRKEMIDDEL.....	11
4	TIDLIGERE EVALUERINGER .....	13
4.1	Systemutredninger .....	13
4.2	Temautredninger .....	15
4.3	Oppsummerende vurderinger .....	16
5	ERFARINGER FRA DISKUSJONSSAMLINGER.....	19
5.1	Problemstillinger .....	19
5.2	Oppsummering.....	20
6	SAMMENFATTENDE VURDERINGER.....	24
6.1	Nytte og merverdi for planleggingen .....	24
6.2	«Veiledning», «retningslinje» eller «forskrift» .....	25
6.3	Samordning av skjønnsutøvelsen.....	26
6.4	Bruk av innsigelse med grunnlag i statlige planretningslinjer.....	26
6.5	Forholdet mellom kommuneplanens arealdel og regulering .....	26
6.6	Samordning av ulike statlige planretningslinjer .....	27
6.7	Større vekt på utvikling .....	27
6.8	Behov for oppdatering og revisjon.....	28
6.9	Føringer for beslutninger utenfor plan- og bygningsloven .....	28
7	ANBEFALINGER.....	29
7.1	Staten .....	29
7.2	Fylkeskommunen, regional stat og kommunene .....	30
7.3	Avslutning.....	31
	VEDLEGG – UNDERLAG FRA DISKUSJONSSAMLINGER.....	32

## 1 INNLEDNING

Asplan Viak har gjennomført et FoU-prosjekt for Kommunesektorens organisasjon (KS) som undersøker om statlige planretningslinjer er et hensiktsmessig virkemiddel for effektiv planlegging, samt vurderer virkemiddelets konsekvenser for lokalt/regionalt selvstyre. Hvilken eventuell merverdi gir de statlige planretningslinjene til planleggingen?

I prosjektet skal blant annet følgende problemstillinger belyses:

1. Lovgivers intensjon med statlige planretningslinjer og om kommunesektoren opplever at faktisk bruk av virkemiddelet er i samsvar med intensjonen?
2. Hva slags rolle og funksjon som tillegges statlige planretningslinjer av berørte aktører i plansystemet (sett i relasjon til andre virkemidler som forskrifter, nasjonale forventninger og veiledning)?
3. Hvordan statlige planretningslinjer brukes av regional planmyndighet og regional stat (bl.a. som grunnlag for planfaglig veiledning)
4. I hvilken grad retningslinjene gir rom for regional/lokal tilpasning og i hvilken utstrekning de tilpasses regionale/lokale forhold
5. Kan innholdet i statlige planretningslinjer i større grad tilrettelegges for regionalt/lokalt handlingsrom gjennom: a) tydeliggjøring av handlingsrom i gjeldende planretningslinjer, b) oppfølging i regionale planer og regionale planretningslinjer/planbestemmelser, c) at innholdet differensieres som forskrift, forventning og veileder?

KS ønsker i prosjektet også å få belyst muligheten for å integrere planretningslinjene i de nasjonale forventningene etter PBL § 6-1, og om plansystemet kan være tjent med at regjeringens forventninger til planlegging er samlet i et dokument, at det som er forskriftskrav tydelig fremgår som forskrift, samt at det som karakteriseres som veiledning utarbeides som dette.

Statlige planretningslinjer er hjemlet i Plan- og bygningsloven (PBL) § 6-2, brukes for å konkretisere nasjonal politikk på viktige områder i planleggingen. Bestemmelsen i PBL 2008 om statlige planretningslinjer erstatter bestemmelsen om rikspolitiske bestemmelser (§ 17-1) i PBL 1985.

Regjeringen har varslet statlige planretningslinjer for klimatilpasning og planretningslinjer har også vært nevnt på andre politikkområder som friluftsliv. Utarbeidelsen av eventuelt nye planretningslinjer øker aktualiteten til ovenfor nevnte problemstillinger.

## 2 STATLIGE PLANRETNINGSLINJER OG RIKSPOLITISKE BESTEMMELSER – OVERSIKT OG KARAKTERISTIKA

I dette kapitlet er det gitt en oversikt over rikspolitiske bestemmelser og statlige planretningslinjer som har vært vedtatt. Det er ikke gått nærmere inn på forslag til rikspolitiske retningslinjer, som forslag til Rikspolitiske retningslinjer for universell utforming som var på høring i 2008, men som ikke er vedtatt.

I plan- og bygningsloven av 1985 var det i § 17-1 hjemmel for Kongen til å fastsette rikspolitiske retningslinjer (RPR). Det ble til sammen fastsatt 5 RPR. I PBL av 2008 er det i § 6-2 hjemmel for Kongen å fastsette statlige planretningslinjer (SPR). Det er til nå fastsatt 3 SPR. Av de til sammen 8 retningslinjene som er gitt, er det fortsatt 5 som er gjeldende (mars 2016).

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

Tabell 2.1 Oversikt rikspolitiske retningslinjer og statlige planretningslinjer som er vedtatt. Det er totalt vedtatt 8 der 5 fortsatt er gjeldene.

I tabell 2.2 er det gitt en oversikt over karakteristika for de 5 gjeldende statlige planretningslinjene og rikspolitiske retningslinjer.



	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

Tabell 2.2 Karakteristika ved de 5 gjeldende statlige- og rikspolitiske retningslinjene.

I det etterfølgende er det gitt en kort beskrivelse av innholdet i de 5 gjeldende retningslinjene.

#### **2014 Statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging**

Retningslinjen klargjør at planlegging av arealbruk og transportsystem skal fremme samfunnsøkonomisk effektiv ressursutnyttelse, god trafiksikkerhet og effektiv trafikkavvikling. Planleggingen skal bidra til å utvikle bærekraftige byer og tettsteder, legge til rette for verdiskaping og næringsutvikling, og fremme helse, miljø og livskvalitet.

Utbyggingsmønster og transportsystem bør fremme utvikling av kompakte byer og tettsteder, redusere transportbehovet og legge til rette for klima- og miljøvennlige transportformer. I henhold til klimaforliket er det et mål at veksten i persontransporten i storbyområdene skal tas med kollektivtransport, sykkel og gange.

Planleggingen skal legge til rette for tilstrekkelig boligbygging i områder med press på boligmarkedet, med vekt på gode regionale løsninger på tvers av kommunegrensene.

#### **2011 Statlige planretningslinjer for differensiert forvaltning av strandsonen langs sjøen**

Retningslinjene følger opp den nye plan- og bygningsloven, der byggeforbudet i 100-metersbeltet langs sjøen er videreført og strammet inn. Målet er å ivareta allmennhetens interesser og unngå uheldig bygging langs sjøen. I 100-metersbeltet skal det tas særlig hensyn til natur- og kulturmiljø, friluftsliv, landskap og andre allmenne interesser.

Retningslinjene deler kysten inn i 3 områder. Det er strengest føringer der det er størst press på arealene, mens det i mindre sentrale strøk er større rom for å vurdere utbygging gjennom kommunale planer, spesielt til næringsutvikling som for eksempel sjørettede reiselivsplanlegg.

- Oslofjordregionen: Strengest føringer (videreføres rikspolitiske retningslinjer fra 1993).
- Sørlandskysten og sentrale deler av Rogaland, Hordaland, Møre og Romsdal og Trøndelagsfylkene: Også relativt strenge føringer.
- De mindre sentrale delene av kysten i Rogaland, Hordaland, Møre og Romsdal og Trøndelagskysten, og for alle kystkommunene i Sogn og Fjordane, Nordland, Troms og Finnmark: Ikke like strenge føringer.

Inndelingen følger kommunegrensene og nærmere vurdering innenfor den enkelte kommune skal gjøres i kommuneplanen og eventuelt i en regional plan.

### **2009 Statlig planretningslinje for klima- og energiplanlegging i kommunene**

Den statlige retningslinjen setter nasjonale mål for klima- og energiplanleggingen i kommuner og fylkeskommuner. De skal gjennom planlegging og øvrig myndighets- og virksomhetsutøvelse stimulere og bidra til reduksjon av klimagassutslipp, samt økt miljøvennlig energiomlegging.

Kommunene skal i kommuneplanen eller i en egen kommunedelplan innarbeide tiltak og virkemidler for å redusere utslipp av klimagasser og sikre mer effektiv energibruk og miljøvennlig energiomlegging i tråd med denne retningslinjen.

Revisjon av planer som behandler klima- og energispørsmål, skal vurderes regelmessig og minst hvert fjerde år i forbindelse med kommunal planstrategi.

### **1995 Rikspolitiske retningslinjer for å styrke barn og unges interesser i planleggingen**

Retningslinjen er en del av Norges oppfyllelse av forpliktelsene i FNs barnekonvensjon, og skal synliggjøre og styrke barn og unges interesser i all planlegging og byggesaksbehandling etter plan- og bygningsloven.

Kommunen skal blant annet utarbeide retningslinjer, bestemmelser eller vedtekter om omfang og kvalitet av arealer og anlegg av betydning for barn og unge. Dette skal sikres i planer der barn og unge er berørt.

Arealer og anlegg som skal brukes av barn og unge skal være sikret mot forurensning, støy, trafikkfare og annen helsefare. I nærmiljøet skal det finnes arealer hvor barn kan utfolde seg og skape sitt eget lekemiljø. Kommunene skal avsette tilstrekkelige, store nok og egnet areal til barnehager. Ved omdisponering av arealer som er i bruk eller er egnet for lek, skal det skaffes fullverdig erstatning.

### **1994 Rikspolitiske retningslinjer for vernede vassdrag**

Retningslinjene gjelder vassdragsbeltet og et område på inntil 100 meters bredde langs sidene av disse og andre deler av nedbørfeltet som har betydning for vassdragets verneverdi.

Dette innebærer bl.a. å unngå inngrep som reduserer verdien for landskapsbilde, naturvern, friluftsliv, vilt, fisk, kulturminner og kulturmiljø. Friluftslivsverdien skal sikres, særlig i områder nær befolkningskonsentrasjoner. Det betyr også å sikre de vassdragsnære områdenes verdi for landbruk og reindrift mot nedbygging der disse interessene var en del av grunnlaget for vernevedtaket.

Kommunene har som planmyndighet det primære ansvar for utvikling av arealbruk i og ved vernede vassdrag og skal legge retningslinjene til grunn for planlegging.

### 3 STATLIGE PLANRETNINGSLINJER SOM VIRKEMIDDEL

Bestemmelsene om rikspolitiske retningslinjer var nye da de ble tatt inn i plan- og bygningsloven av 1985. Bestemmelsene ble videreført i plan- og bygningsloven av 2008 med en mer «tidsmessig» benevnelse «statlige planretningslinjer». Både i planlovutvalgets første delutredning<sup>1</sup> og utredning med lovforslag<sup>2</sup> ble rikspolitiske retningslinjer/statlige planretningslinjer problematisert. Dette var blant annet knyttet til de blandende erfaringene med bruk av rikspolitiske retningslinjer, og vurderingen om enkelte stortingsvedtak burde gis virkning som rikspolitisk retningslinje.

Planlovutvalget pekte på at for å gjøre statlige retningslinjer tydeligere som et felles grunnlag for både planmyndighetene og sektormyndighetene, bør slike retningslinjer også gjelde for vedtak etter annen lovgivning som retningslinjene har betydning for. Siktemålet er å få et system som bidrar til at samme overordnede politikk, rammer og føringer legges til grunn både i planlegging og ved praktisering av særlovene som samvirker med planleggingen. Etter planlovutvalgets oppfatning ville det gi en mer konsistent og samordnet planlegging og forvaltningspraksis. Det ville også kunne stimulere til at det utarbeides retningslinjer på flere politikkfelt enn i dag.

I lovkommentarene til plandelen<sup>3</sup> blir det presisert at statlige planretningslinjer kan gjelde landet som helhet eller et geografisk avgrenset område. Statlige planretningslinjer vil primært gjelde selve innholdet i planleggingen for eksempel mål og verdier som skal legges til grunn, og hvordan ulike interesser og hensyn skal ivaretas og avveies. Planretningslinjene kan dreie seg om alle spørsmål som er gjenstand for statlig, regional og kommunal planlegging etter loven jfr. § 1-1 og § 3-1 i PBL.

Planlovutvalget reiste i sin delutredning spørsmål om fylkeskommunene/kommunene kan pålegges plikter gjennom statlige planretningslinjer. I lovkommentaren blir det pekt på at det tidligere har vært uklart om kommunene/fylkeskommunene er pliktige til å rette seg etter retningslinjene ved avgjørelse i enkeltsaker etter plan- og bygningsloven. I lovkommentaren påpekes det at det nå er slått fast at planretningslinjene skal legges til grunn av statlige organer, regionale myndigheter og kommunene når disse foretar planlegging etter plan- og bygningsloven. Disse er pliktige til å følge de instruksjoner som planretningslinjene måtte inneholde.

Statlige planretningslinjer skal etter lovkommentarene legges til grunn både ved enkeltvedtak etter PBL og etter annen lovgivning og kan være grunnlag for innsigelse/klage. Det er ifølge lovkommentaren en både naturlig og nødvendig følge av at både planretningslinjene og de vedtatte planene vil gjelde flere sektorer, og av at vedtatte planer skal legges til grunn for anvendelsen av sektorlovgivningen i planområdet.

Statlige planretningslinjer brukes i stor utstrekning som grunnlag for innsigelse. I FoU prosjektet om innsigelsesinstituttets påvirkning på lokalt selvstyre i 2011-2012<sup>4</sup> var statlige planretningslinjer blant det mest brukte grunnlaget for innsigelser både til kommuneplanens

<sup>1</sup> NOU 2001:7 Planlovutvalgets første delutredning

<sup>2</sup> NOU 2003:14. Planlovutvalgets utredning med lovforslag

<sup>3</sup> Lovkommentar til plandelen av ny PBL 1. juli 2009

<sup>4</sup> Asplan Viak, Agenda Kaupang 2012. Innsigelsesinstituttets påvirkning på lokalt selvstyre. Sluttrapport

arealdel og reguleringsplaner. Prosjektet viste at det ble utøvet stor grad av skjønn når statlige planretningslinjer ble brukt som grunnlag for innsigelse. Gjennomgang av planeksempler viste også at det i enkelte saker ikke var synliggjort konflikt med nasjonal eller vesentlig regional interesse når statlige planretningslinje ble brukt som grunnlag for innsigelse. Flere av myndighetene oppfattet det også som vanskelig å praktisere statlige planretningslinjer, som for eksempel barn og unges interesser i planleggingen eller areal- og transport, sistnevnte spesielt når det ikke var vedtatt regionale areal- og transportplaner.

I delrapporteringen fra FoU prosjektet «Effektivisering av kommunal planlegging»<sup>5</sup> blir også de statlige planretningslinjene problematisert i forhold til effektiviteten i det kommunale plansystemet. Flere kommuner peker for eksempel på at de gjennom planretningslinjene for klima- og energiplanlegging og Enovas<sup>6</sup> oppfølging er blitt pålagt å utarbeide og bruke ressurser på en bestemt plan framfor å integrere problemstillingene inn i eksisterende kommunale plansystem.

Bruken av statlige planretningslinjer bør trolig også sees i sammenheng med bruken av statlige planbestemmelser etter § 6-3 i plan- og bygningsloven. En statlig planbestemmelse skiller seg fra statlige planretningslinjer ved at det er en byggeforbudsbestemmelse som går foran eldre arealplaner og har direkte virkning for private. Likevel kan statlige planbestemmelser ha et innhold som grenser opp mot planretningslinjer som mål og verdier jfr. for eksempel kjøpesenterbestemmelsen<sup>7</sup>. I tillegg er det andre statlige retningslinjer uten status etter plan- og bygningsloven som for eksempel knyttet til støy som også brukes i planleggingen.

---

<sup>5</sup> Asplan Viak 2015, «Kommunal planlegging – et statsoppdrag eller verktøy for lokal samfunnsutvikling».

<sup>6</sup> Enova: Enova SF er eid av Olje- og energidepartementet og ble opprettet i 2001 for å bidra til omlegging av energibruk og energiproduksjon. Enova er lokalisert i Trondheim og har 80 medarbeidere

<sup>7</sup> Forskrift om rikspolitisk bestemmelse for kjøpesentre ved kongelig resolusjon av 27. juni 2008.

## 4 TIDLIGERE EVALUERINGER

I dette kapittelet er det gitt en gjennomgang av hovedkonklusjoner fra tidligere utredninger og evalueringer<sup>8</sup> knyttet til rikspolitiske retningslinjer og statlige planretningslinjer. De fleste utredningene er knyttet til rikspolitiske retningslinjer gjennomført før den nye plan og bygningsloven trådte i kraft 01.07.2009<sup>9</sup>. I tillegg foreligger det ulike evalueringer og FoU-prosjekter som ikke har de statlige planretningslinjene som hovedtema, men der de i større eller mindre grad blir berørt.

Evalueringene har to hovedretninger; enten rettet mot særtema (temautredninger) eller mot retningslinjene som virkemiddel i plansystemet (systemutredninger). Disse utredningene omfatter blant annet;

- 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*
  - *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*
  - *Tidsskrift for eiendomsrett 2/2012, Artikkel. Statlige planretningslinjer for forvaltning av strandsona.*

### 4.1 Systemutredninger

Systemutredningene er interessante for diskusjonene i dette prosjektet fordi de drøfter rikspolitiske retningslinjer som generelt virkemiddel. Vurderingene vil også være relevante for statlige planretningslinjer som i praksis er det samme virkemiddelet.

NIBR notat 2006:104 beskriver ECONs rapport fra 1995 og NIBRs notat 1996:9 som de to mest markante utredningene som har vesentlig forskjellige innfallsvinkler. ECONs rapport bygger på

---

<sup>8</sup> I det videre er det brukt utredninger som fellesbetegnelse for utredninger og evalueringer

<sup>9</sup> Kilde: Direktoratet for økonomistyring. Evalueringsportalen.no

teoretiske resonnement og gir anbefalinger om hvilke egenskaper en RPR bør ha. NIBR notat 1996:9 bygger på empiriske studier der det formuleres målsettinger om å forklare variasjoner i bruk, og de aller fleste konklusjoner har et fokus på konsekvenser av RPR eller hvordan de brukes, uten at disse særlig ofte knyttes til bestemte utformingstrekk.

ECONS arbeid er særlig interessant for dette prosjektet fordi det drøfter hvilke egenskaper en RPR bør ha mer prinsipielt. Følgende blir framhevet;

- ECON er opptatt at RPR formulerer presise mål og er saksmessig tydelig avgrenset. Skal kommunene kunne arbeide etter statens mål, må målene være sammenfallende (dvs. ikke preget av målkonflikter).
- ECON framhever videre at det knytter seg usikkerhet til den formelle statusen og til RPRs rolle i den politiske beslutningsprosessen der RPR illuderer rettslig regulering, men ikke er det. Det er store forskjeller hvor forpliktene retningslinjene kan oppfattes fordi enkelte er generelt utformet og har lite konkrete instruksjoner til kommunene, mens andre inneholder konkrete kravlignende elementer. De mest konkrete delene av RPR generelt omhandler prosedyrer, samarbeid og forhold som skal vurderes.
- ECON konkluderer med at RPR fremstår å ha begrenset effektivitet, men kan være egnet i visse «situasjoner», for konkrete, saklige og/eller geografisk avgrensede problemstillinger.

I NIBR notat 2006:104 pekes det også på andre utredninger som tar opp forhold knyttet til innholdet i RPR

- I NIBR notat 1996:9 evaluering av rikspolitiske retningslinjer for planleggingen legges det vekt på at det generelt er vanskelig å vurdere virkningene av RPR isolert, for eksempel fordi det allerede er sammenfall mellom retningslinjene og kommunal politikk.
- I en vurdering i Offentlig retts skriftserie nr.1/1999 Miljørettslige studier nr. 15 ved Universitetet i Oslo blir det pekt på at RPR eller lovhjemmelen ikke gir noen veiledning i hvilke lokale hensyn som kan begrunne avvik fra retningslinjene eller hvor tungt de må veie. Om dette svekker eller styrker interessen RPR skal ivareta er usikkert.
- I NIBR notat 1999:123 som omhandler vurdering av et forslag til rikspolitiske retningslinjer for temaet biologisk mangfold gjøres det også noen generelle betraktninger knyttet til «kunnskapskrav for RPR»
- I NIBR notat 1999:130 Rikspolitiske retningslinjer for vannede vassdrag - en undersøkelse av bruken i kommunene og fylkenes planlegging tas det opp en tilnærming om å innarbeide RPR i kommunenes planlegging. RPR for vassdrag oppgir et klassifikasjonssystem for vassdragene og kommunene blir oppfordret til å bruke dette. Formålet er å få frem ulike kriterier for interesseavveining.

## 4.2 Temautredninger

Evalueringer og utredninger knyttet til tema har et hovedfokus på hvordan et særskilt statlig interesseområde ivaretar eller kan ivaretas i regional og kommunal planlegging gjennom bruk av rikspolitiske retningslinjer eller statlige planretningslinjer.

I det etterfølgende er det sett spesielt på konklusjoner fra følgende temautredninger:

- *NIBR notat 2006:127. Rikspolitiske retningslinjer for barn og unge – en evaluering*
- *TØI 2010. Miniutredning om arealbruk og transport*
- *Tidsskrift for eiendomsrett 2/2012, Artikkel. Statlige planretningslinjer for forvaltning av strandsona.*
- *NMBU/NIBR 2015. Evaluering av de statlige planretningslinjene for differensiert strandsoneforvaltning*

### **NIBR Evaluering av RPR for barn og unge i 2006**

Denne evalueringen omfatter en kartlegging av praksis og gir anbefalinger om endringer.

I vurderingene legges det vekt på at RPR for barn og unge i liten grad kan vurderes isolert fra virkemidlene som omgir den. Det er riktigere å settes fokus på dens *status* snarere enn dens konkrete *innhold*. Det pekes på at det er en gjennomgående observasjon blant informantene at RPRens eksistens som sådan og dens fremheving av et viktig hensyn (barn og unge) er viktigere enn dens konkrete ordlyd.

Rapporten konkluderer med at RPR for barn og unge har en betydelig effekt på kommunenes arbeid med barn og unges interesser i planleggingen og byggesaksbehandlingen. Det anbefales videre at det i retningslinjen bør innføres krav om å dokumentere barn og unges arealbruk, konkretisering av arealnormer, særlig omtale av normer ved fortetting, forpliktende avtaler om å arbeide med feltet mellom fylkeskommune/fylkesmann og kommune og informasjonsopplegg for hvordan det kan arbeides med barn og unges deltagelse i planprosessene.

### **TØI Miniutredning om areal og transport 2010**

Det er overraskende få utredninger og evalueringer som særskilt omfatter RPR for samordnet areal og transportplanlegging fra 1993, erstattet av statlig planretningslinje for samordnet bolig- areal og transportplanlegging i 2014.

I miniutredningen fra TØI drøftes forholdet mellom de rikspolitiske retningslinjene fra 1993 og parkering, med en anbefaling om at parkering også bør inngå i retningslinjene.

### **Tidsskrift for eiendomsrett – Statlige planretningslinjer for forvaltning av strandsona 2012**

Dette er en artikkel i et tidsskrift og ikke en evaluering eller utredning med bestiller. Den setter i motsetning til mange av utredningene fokus på innsigelsesinstituttet. Det pekes på at SPR for forvaltning av strandsona «utdyper» lova og gir en klarere artikulering av hva som er av nasjonal eller regional betydning i strandsona som er vilkåret for å kunne fremme innsigelse.



### **NMBU/NIBR. Evaluering av de statlige planretningslinjene for differensiert strandsoneforvaltning 2015**

Evalueringen bygger på en gjennomgang av utviklingen i strandsonen de siste årene basert på datamateriale gjennom KOSTRA og intervju med informanter på regionalt nivå og kommuner fra 4 fylker.

Det legges vekt på at et sentralt poeng med SPR for strandsonen er at utviklingen skal være restriktivt og planstyrt. Det vil si at det skjer lite bygging i strandsonen og at den byggingen som faktisk skjer skal foregå etter plan og ikke dispensasjon. Skal retningslinjen sies å ha hatt effekt, må en regne med at antallet saker generelt har sunket, og at antall innvilgede saker skjer i henhold til plan. Analysene viser at antallet søknader har falt, samtidig har det relativt sett vært en økning i dispensasjoner.

Hovedkonklusjonene i prosjektet er:

- Basert på det statistiske datagrunnlaget for landet er det få indikasjoner på at retningslinjene har hatt en vesentlig effekt på planleggingen av strandsonen.
- Vurderingene av retningslinjer i kommuner og på regionalt nivå er blandet. Mange ser likevel at retningslinjene kan være nyttige og at det er et verktøy som bør utvikles videre.
- Retningslinjens formål bør omarbeides og målsettingene tydeliggjøres.
- Det bør foretas en opprydning i bestemmelsene knyttet til Oslofjorden, og en sterkere markering av skillene mellom de tre geografiske områdene det opereres med i retningslinjene.

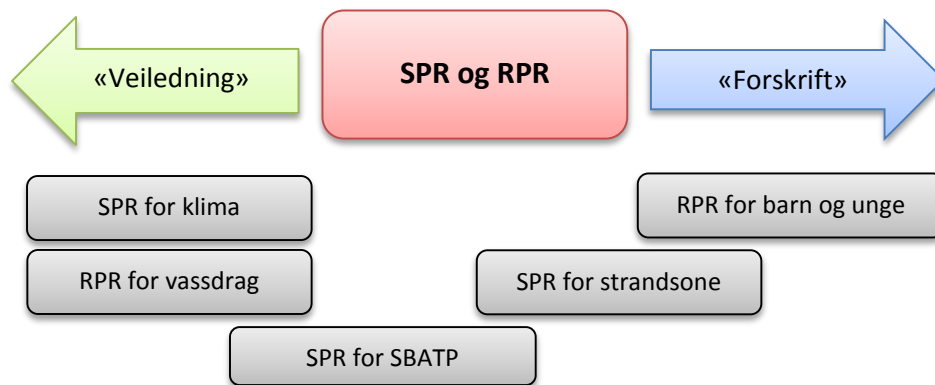
### **4.3 Oppsummerende vurderinger**

I det etterfølgende er det gitt en sammenfattende vurdering av evalueringene og utredningene gjennomgått over. Det er lagt på noen påfallende trekk som kan være særlig viktig for diskusjonene i dette FoU-prosjektet.

#### **Variasjon gir uklar funksjon i plansystemet**

Systemutredningene og spesielt ECON sin gjennomgang fra 1995 peker på noen viktige problemstillinger knyttet til hva statlige planretningslinjer blir oppfattet å være. Dette er også påpekt av prosjektets referansegruppe. Rettslig sett er det ikke forskjell på rikspolitiske bestemmelser etter PBL 1985 og statlige planretningslinjer etter PBL 2008 slik at ECONs vurderinger også har relevans for statlige planretningslinjer.

ECON påpeker at den store bredden i utformingen av retningslinjene er med å gjøre dette uklart som virkemiddel der RPR for vassdrag og RPR for barn- og utgjør to ytterpunkter. RPR for vassdrag og SPR for klima kan mer forstås som veiledning, mens RPR for barn og unge kan med sin konkretiseringsgrad mer forstås som forskrift. Retningslinjene «veksler» følgelig mellom å trekke mot veiledning eller forskrift avhengig av hvilke retningslinje vi snakker om jfr. figur 4.1 under.



Figur 4.1 Illustrasjon av spennet i innhold og innretning av de vedtatte statlige planretningslinjene og rikspolitiske retningslinjene fra ren veiledning til krav.

Flere av de tematiske evalueringene har en tydelig bestilling mot å sikre en særskilt sektor eller tema i planleggingen. Dette gjør at utredningene dels mangler helhetsspektiv knyttet til planmyndighetens ansvar og rolle for å ivareta ulike interesser og hensyn i en plansak.

#### Manglende vektlegging av innsigelsesinstituttet

Det er påfallende hvor lite evalueringer og utredninger om statlige planretningslinjer vektlegger at rikspolitiske retningslinjer og statlige planretningslinjer utgjør et formelt innsigelsesgrunnlag<sup>10</sup>, og at de faktisk brukes til dette i stor grad<sup>11</sup>. Når retningslinjene er definert som et formelt innsigelsesgrunnlag i plan- og bygningsloven blir de også til et kraftfullt virkemiddel i den helhetlige arealplanleggingen. De har derved også et potensial til å bli praktisert som et sterkere styringsvirkemiddel enn intendert av lovgiver.

I NMBU/NIBRs evaluering av strandsonen fra 2015 slås det fast at «basert på det statistiske datagrunnlaget for landet er det få indikasjoner på at retningslinjene har hatt en vesentlig effekt på planleggingen av strandsonen». Dette må i så fall bygge på en forutsetning om at eventuelle innsigelser til planleggingen i strandsonen vil vært det samme uten SPR, fordi de kunne begrunnes i § 1-8 forbud mot tiltak mv. langs sjø og vassdrag i plan- og bygningsloven. Innspillene fra diskusjonssamlingene i dette prosjektet indikerer at dette er mer sammensatt.

I FoU- prosjektet om innsigelsesinstituttets påvirkning på lokalt selvstyre der undersøkelsen gikk ut til alle kommunene i landet, ble strandsone oppgitt som det miljørelaterte temaet det var flest innsigelser til, og at disse innsigelsene var begrunnet i SPR strandsone. Kommunene tok i stor grad både varslet og fremmet innsigelse til følge. Ut fra dette, og erfaringer fra løpende planpraksis, er det mye som indikerer at SPR strandsone har hatt betydning for planleggingen av strandsonen både på kommune og reguleringsplannivå.

I evalueringen av RPR for barn- og unge (NIBR 2006) vektlegges at retningslinjene har hatt stor effekt på planleggingen, og at det skyldes dens eksistens og ikke innhold. Sees det på

<sup>10</sup> PBL § 5-4 ledd og understreket i innlegg fra KMD om statlige planretningslinjer for samordnet bolig-areal og transportplanlegging 19.03.2015.

<sup>11</sup> Innsigelsesinstituttets påvirkning på lokalt selvstyre. Asplan Viak AS 2012.

praktisering av innsigelse, der innsigelse til barn- og unges interesser i arealplaner er omfattende i enkelte fylker, er det nettopp innholdet og den høye konkretiseringsgraden i disse retningslinjene som gjør dem så potente som innsigelsesgrunnlag.

## 5 ERFARINGER FRA DISKUSJONSSAMLINGER

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

Diskusjonssamlingene har vært integrert inn som en del av fylkeskommunenes ordinære plan- og nettverkssamlinger og var i form tilpasset dette;

- I Nordland ble det gjennomført et forprogram til den årlige plankonferansen.
- I Hordaland ble det gjennomført en dags nettverkssamling som ledd i fylkeskommunens plannettverksmøter.
- I Akershus ble temaet lagt inn som et tema i det årlige plantreffet.
- I Agder ble temaet knyttet sammen med en plansamling om reguleringsplaner.

Det har vært nærmere 300 deltagere på samlingene samlet, med størst deltagelse i Akershus og Agder. Samtidig har det vært lettere å få en god diskusjon og et mer omfattende underlag i de mindre samlingene i Nordland og Hordaland. Samlingene ble gjennomført fra desember 2015 til januar 2016. Samlet har diskusjonssamlingene gitt et godt grunnlag for prosjektets anbefalinger.

### 5.1 Problemstillinger

Det ble lagt opp til innlegg med fylkesmannsembete, fylkeskommunen og to kommuner. Formålet med innleggene var å belyse erfaringer med bruken av statlige planretningslinjer/rikspolitiske retningslinjer, snarere enn hvordan det bør praktiseres. Erfaringene måtte gjerne belyses ved eksempler fra enkelte planretningslinjer, men hovedfokus er bruken av planretningslinjene som virkemiddel.

Som forberedelse ble det gitt følgende problemstillinger/stikkord til de som holdt innlegg fra fylkeskommune regional stat og kommuner;

**Fylkesmannen:** Regional stats erfaringer rundt bruk av statlige planretningslinjer/rikspolitiske retningslinjer.

- Hvordan bruker dere statlige planretningslinjer/rikspolitiske retningslinjer som virkemiddel i arealplanleggingen?
- Hvilken rolle/funksjon tillegger dere de statlige planretningslinjene?
- Hvilken nytte/merverdi gir de statlige planretningslinjene som et supplement til andre verktøy i planleggingen?
- I hvilken grad gir retningslinjene rom for regionale/lokale tilpasninger og hvordan blir det praktisert?
- Hvordan blir bruken av statlige planretningslinjer/rikspolitiske retningslinjer påvirket av den til hver tid gjeldende nasjonale politikken?

**Fylkeskommunen:** Regional myndighets erfaringer med bruk av statlige planretningslinjer/rikspolitiske retningslinjer

- Hvordan bruker dere statlige planretningslinjer/rikspolitiske retningslinjer som virkemiddel i arealplanleggingen?
- Hvilken rolle/funksjon tillegger dere de statlige planretningslinjene?
- Hvilket forhold er det mellom regionale planer og statlige planretningslinjer/rikspolitiske retningslinjer for tema som omhandles i regional plan? Hva legges til grunn i den praktiske arealplanleggingen?
- I hvilken grad gir retningslinjene rom for regionale/lokale tilpasninger og hvordan blir det praktisert?

**Kommunene:**

- Hvilken rolle/ funksjon har statlige planretningslinjer/rikspolitiske retningslinjer i deres arbeid?
- Hvordan oppfatter kommunen regional stat og regional planmyndighets bruk av statlige planretningslinjer/rikspolitiske retningslinjer? Samsvarer de med lovgivers intensjon?
- Hvilken merverdi gir de statlige planretningslinjene dere?
- I hvilken grad er bruken av de statlige planretningslinjene lokalt tilpasset?

**For gruppearbeid/diskusjon ble følgende problemstillinger trukket opp:**

- Hvilken rolle/funksjon har statlige planretningslinjer/rikspolitiske retningslinjer som verktøy i arealplanleggingen?
- Kan dere komme på gode/dårlige erfaringer med bruk av statlige planretningslinjer/rikspolitiske retningslinjer?
- Hvilken merverdi/ nytte/ muligheter ligger det i de statlige planretningslinjene
- I hvilken grad gir retningslinjene rom for lokal/regional tilpasning og hvordan oppfatter dere at det gjøres i praksis?

## 5.2 Oppsummering

I det etterfølgende er det gitt en oppsummering fra de enkelte diskusjonssamlingene. Nærmere om innholdet i innlegg fra de enkelte samlingene er beskrevet i vedlegg.

### 5.2.1 Nordland

I Nordland ble det framhevet at de statlige planretningslinjene generelt har en klar nytte i planleggingen, i samhandlingen mellom kommunen og regionale myndigheter og i den kommunale saksbehandlingen. De er et relevant verktøy og hjelpemiddel for administrasjonen for å gi politikerne et godt beslutningsunderlag i plansaker. Det var et stort flertall av de kommunale planleggerne som la vekt på at retningslinjene er viktige både for kommunens planlegging og saksbehandling.

Samtidig ble det gitt uttrykk for at retningslinjene til dels er uklare i sin form med varierende konkretiseringsgrad og bruk av «styringsord». Dette gir rom for ulik praktisering, og bruk av skjønn fra regionale myndigheter. Det kommunale handlingsrommet kan innskrenkes tilsvarende. Praktiseringen av RPR for barn og unge ble framhevet som problematisk fordi det

blir utøvet et rigid skjønn kombinert med innsigelse fra berørte myndigheter. Dette utfordrer og gjør det vanskelig for kommunen i fortettingssaker, der kommunen forsøker å gjennomføre en nasjonal arealpolitikk for bærekraftig byutvikling.

I samlingen ble det pekt på at retningslinjene bør ha en klar innretning og form. Det var ulike oppfatninger om de bør være styrende med «skal» formuleringer som RPR for barn- og unge har i dag, eller være mer rene retningslinjer. Det synes å være enighet om at de ikke bør være ren «veiledning».

Det ble også pekt på at antallet statlige planretningslinjer ikke bør bli for omfattende, og at det neppe bør bli høyere enn i dag.

Det var også enighet om at de bør tilpasses tiden og politikken, og tas opp til revisjon når det er behov for det.

### 5.2.2 Hordaland

I Hordaland ble det gitt uttrykk for at de statlige planretningslinjene generelt har høy nytte både som grunnlag for planlegging, i samhandlingen mellom kommunene og berørte myndigheter i planleggingen, og i den kommunale saksbehandlingen. De ble også framhevet som en viktig og nyttig premiss for regional planlegging.

Det ble også vektlagt at planleggere og saksbehandlere i kommunene har et utfordrende arbeid med å formidle nasjonal politikk til politisk nivå i kommunal arealplanlegging. Utfordringen er også betydelig når private planinitiativ utarbeides og skal behandles.

Videre ble de statlige planretningslinjene framhevet som viktige for å få fram hensyn som er varige og som trenger lange linjer i arealplanleggingen. Samtidig kom det fram at det må utøves skjønn i praktiseringen av retningslinjene. De må ikke ha en rigid praktisering.

For SPR strandsone og SPR samordnet bolig-, areal og transport er det behov for regionalisering. Her har de regionale planene en viktig rolle i å omsette planretningslinjene til regional virkelighet. Samtidig ble det pekt på at lojaliteten til de regionale planene synes å variere.

I samlingen ble det framhevet at det bør ryddes i flere av planretningslinjene. De eldste bør revideres og oppdateres. Blandingen av begreper som «bør», «kan» og «skal» skaper utfordringer i forståelsen av retningslinjene i kommunene. Det ble også påpekt at det var påfallende at retningslinjen for støy brukes som om det er en statlig planretningslinje uten at den er det.

Forholdet mellom kommuneplanens arealdel og planretningslinjene ble et tema i diskusjonen. Kan det fremmes innsigelse til reguleringsplaner i tråd med nylig vedtatt arealdel med grunnlag i statlige planretningslinje for samordnet bolig, areal og transport? Kan innsigelsen være av en slik karakter at utlagte byggeområder i arealdelen ikke kan realiseres? Fra kommunene ble det pekt på at dette skaper lite forutsigbarhet i arealplanleggingen og at det undergraver tilliten til kommuneplanen. Fra berørte myndigheter ble det framhevet at graden av arealavklaring i kommuneplanen ikke er god nok til å ta endelig stilling til om det er konflikt

i forhold til den statlige planretningslinjen. Blant annet er utbyggingsvolumene uavklart og saken ikke tilstrekkelig utredet.

### 5.2.3 Akershus

I Akershus ble det framhevet at de statlige planretningslinjene har nytte i planleggingen. Retningslinjene oppleves som nyttige for saksbehandlere både i forhold til tiltakshavere i plansaker, og for å gi et godt saksgrunnlag til politikere. Det gir støtte i begrunnelsene og vurderingene til fagpersonene. Det ble vektlagt at de statlige planretningslinjene viser hva som skal vektlegges spesielt. I møte med tiltakshavere orienterer kommunene om planretningslinjene i oppstartsmøtene. Retningslinjene oppleves som bedre enn forventningsbrevene som Fylkesmannen sender til kommunene. Disse oppleves som vage.

Samtidig ble det påpekt at det er behov for en klargjøring i begrepene som brukes i de statlige planretningslinjene. Det må ryddes i bruken av begrepene «bør» og «skal». Kommunene ønsker seg ikke mindre handlingsrom, men ønsker å vite hvilke krav som må være oppfylt og når det kan utøves skjønn.

RPR for barn- og unge ble framhevet som en statlig planretningslinje som står høyt på dagsorden hos kommunene, og at den er et godt grunnlag for samhandling med regionale myndigheter. I Akershus brukes det ikke innsigelse knyttet til RPR for barn- og unge. Noen kommuner pekte på at de kunne ønsket at regionale myndigheter hadde vært tydeligere på å følge opp retningslinjen.

Det ble også trukket fram at retningslinjene for støy ikke er en statlig planretningslinje. Likevel brukes den nokså likt som de de statlige planretningslinjene. Statens vegvesen påpekte at de følte det var de som i stor grad ivaretok støyproblematikk i sine uttalelser. Støyhensyn er også ivaretatt gjennom miljørettet helsevern i Folkehelseloven.

Det ble stilt spørsmål om staten forholder seg til planretningslinjer, eller om dette er noe som bare angår kommunene. Eksempler på dette er plassering av statlige bygg, som kommunene opplever går på tvers av de statlige planretningslinjene for samordnet bolig, areal og transport.

Flere trakk fram at planretningslinjer som er konkrete er lettere å bruke. Her blir spesielt RPR for barn og unge trukket fram som en som er lett å følge, mens SPR for bolig, areal og transport er litt vanskeligere. Denne fungerer bra på et overordnet nivå og oppleves som nyttig der. Det er praksisen som oppleves som utfordrende, ikke retningslinjen i seg selv.

Alle retningslinjene ivaretar viktige aspekter og noen ganger kan de oppfattes som motstridende. Dette svekker derimot ikke viktigheten av temaene.

### 5.2.4 Agder

I samlingsen ble det vektlagt at statlige planretningslinjene brukes som argumentasjon i enkeltsaker, men de gir ikke alltid gjennomslag. Håndhevingen er ulik i kommunene. Det ble også vektlagt at temaene de statlige planretningslinjene tar opp trolig er like viktige som ordlyden i retningslinjene.

Det ble lagt vekt på at det er ulik praksis i små og store kommuner spesielt i forhold til SPR for samordnet bolig, areal og transport. Kommuner som har hovedutfordringer med å skape vekst

har andre problemstillinger enn kommuner som i større grad har behov for å styre utbygging. Det ble også tatt opp om SPR for bolig areal og transport bør skille på by og land. Her var det noe ulike syn. Flere pekte på at praksis er viktigere.

Det ble vektlagt at de statlige planretningslinjene anvendes i kommuneplanprosesser herunder samfunnsdel og arealdel og i konsekvensutredning. Hvis reguleringsplaner er i samsvar med kommuneplanen skal de overordnende hensynene være ivaretatt, men dersom det er avvik fra kommuneplanen kommer statlige retningslinjer til anvendelse.

Det ble stilt spørsmål om de statlige planretningslinjene kunne tas inn i de nasjonale forventningene, og derved få en gjennomgang vært fjerde år. Det var noe ulike syn på dette. Noen mente dette kunne være en forbedring. Andre pekte på at de statlige planretningslinjene formidler langsiktig og forutsigbar nasjonal politikk og bør ikke endres for ofte.

Det ble også trukket fram at planretningslinjene er et verktøy for å bevisstgjøre om noen særskilte plantema. De bidrar til at noen tema løftes fram, mens andre ikke fokuseres på.



## 6 SAMMENFATTENDE VURDERINGER

I dette kapittelet er det gitt en sammenfattende analyse og vurdering av det samlede underlaget i prosjektet. Det er fokusert på følgende tema:

- Nytte og merverdi for planleggingen
- «Veiledning», «retningslinje» eller «forskrift»
- Samordning av skjønnsutøvelsen
- Bruk av innsigelse med grunnlag i statlige planretningslinjer
- Forholdet mellom kommuneplanens arealdel og regulering
- Samordning av ulike statlige planretningslinjer
- Større vekt på utvikling
- Behovet for oppdatering og revisjon
- Føringer for offentlige beslutninger utenfor plan- og bygningsloven

### 6.1 Nytte og merverdi for planleggingen

Erfaringene fra diskusjonene i prosjektet viser at de statlige planretningslinjene generelt er et viktig verktøy i arealpolitikken. Dette synet deles av kommunene, fylkeskommunene, fylkesmannen og andre statlige myndigheter som har deltatt i samlingene.

Oppfatningen av nytte varierer mellom forvaltningsnivåene. På regionalt nivå fremheves retningslinjene som nyttige i det «daglige virke». I kommunene fremheves også retningslinjene som nyttige, men der ligger de i større grad som et bakteppe for planlegging og enkeltsaksbehandling, og er ikke like tydelige i det «daglige virke». Flere av innlederne fra kommunene pekte på at retningslinjene intuitivt i liten grad ble brukt, men at de etter nærmere refleksjon ble lagt til grunn.

Retningslinjene oppgis å bidra til å konkretisere nasjonal politikk på viktige områder, sette viktige tema på dagsorden og gi langsiktighet for tema som krever dette. De fremmer «sårbare» interesser i utbyggingsplanleggingen selv om disse interessene også inngår i opplistingen av oppgaver og hensyn i planleggingen i PBL § 3-1, eller sågar er ivaretatt gjennom egen bestemmelse som forbudet mot tiltak langs sjø og vassdrag i PBL § 1-8. De gir også grunnlag for fylkeskommunens planveiledning.

Disse tilbakemeldingene støtter i praksis planlovutvalgets ambisjoner om å videreføre og styrke bruken av statlige planretningslinjer for en mer konsistent og samordnet planlegging.

#### 6.1.1 Støtte for kommunal saksbehandling og balansering av «sårbare» interesser i arealbeslutninger

Flere kommuner vektlegger at de statlige planretningslinjene er et viktig verktøy ikke bare for planlegging, men også i saksbehandling og i møte med utbyggere (private og offentlige utbyggere som fremmer reguleringsplan).

Hovedbegrunnelsen er at det er krevende for kommunale saksbehandlere å gi lokale politikere grunnlag for å ta det helhetsansvaret i arealplanleggingen som plan- og bygningsloven

pålegger dem. Dette gjelder spesielt når ønsket utbygging er under diskusjon, og utbyggere med konsulenter «selger inn» utbyggingsprosjekter, og i liten grad vektlegger «sårbare» interesser knyttet til for eksempel barn og unge og strandsonen.

Flere peker på at konsulentene i for liten grad tar helhetsansvar når det utarbeides reguleringsplaner for private, og at det er kompetanseutfordringer hos konsulentene. Dette medfører at de kommunale saksbehandlere må belyse de «sårbare» aspektene av saken og trenger statlige føringer for å balansere dette inn til politikerne.

De statlige planretningslinjene oppgis som et tydelig hjelpemiddel for dette.

## 6.2 «Veiledning», «retningslinje» eller «forskrift»

Et gjennomgående funn fra diskusjonsamlingene er at retningslinjene oppfattes å være for uklare i sin form og bruker begreper som «kan», «bør» og «skal» om hverandre. Noen har vektlagt at de bør være konkrete og strenge og at dette må kunne variere med hensynene som skal ivaretas. Andre peker på at de må rendyrkes som retningslinjer og gis en entydig form som dette. Hovedinntrykket er et tydelig behov for en opprydning i bruken av styringsbegreper i de statlige planretningslinjene. Dette er forhold som også ble tatt opp gjennom ECONs systemutredning fra 1995.

Det er også en utfordring at regionale myndigheter oppgir at de praktiserer bruken av andre retningslinjer for eksempel støyretningslinjen<sup>12</sup>, som om det er en statlig planretningslinje vedtatt ved kongelig resolusjon.

Det er heller ikke hensiktsmessig at retningslinjene har plankrav, som SPR for klima og energi ble fortolket av mange kommuner, når større planbehov skal avklares i de kommunale og regionale planstrategiene. For mange kommuner kunne trolig en bevisst integrasjon av klima- og energispørsmål i eksisterende plansystem gitt en bedre reell oppfølging.

Det synes i mindre grad å være behov for en mer detaljert diskusjon om målformuleringer i de statlige planretningslinjene som flere evalueringer har tatt opp. I diskusjonssamlingene vektlegges det mer at temaet er satt på dagsorden gjennom en statlig planretningslinje. Dette støtter konklusjonene i NIBRs temaevaluering om RPR for barn- og unge i 2006, selv om denne evalueringen i liten grad problematiserer forholdet mellom konkretiseringsgrad og bruk av innsigelse.

De statlige planretningslinjene er plassert i samme styringskategori som de nasjonale forventningene. I diskusjonssamlingene blir det påpekt at denne plasseringen gir retningslinjene tyngde. Det blir videre påpekt at planretningslinjene ligger som et bakteppe med lengre perspektiv enn de nasjonale forventningene.

Det at hensynene blir ivaretatt som en retningslinje, og ikke en forskrift eller veiledning, blir sett på som positivt i forhold til handlingsrommet. Som forskrift blir utøvelsen av hensynet mindre fleksibelt og det blir krav om konkrete løsninger. Samordningen av ulike hensyn og

---

<sup>12</sup> Retningslinje for behandling av støy i arealplanleggingen (T-1442)

interesser kan da bli vanskelig. Som veiledning vil det på den andre siden være for svake føringer for de hensynene som tas opp i planretningslinjene.

### 6.3 Samordning av skjønnsutøvelsen

De statlige planretningslinjene gir fleksibilitet, men fleksibiliteten tolkes forskjellig. Kommunene opplever at de har en fleksibilitet og bruker denne aktivt i sin planlegging, men i møte med andre myndigheter og særlig regional stat oppleves denne fleksibiliteten som mer restriktiv.

Flere av kommunene trekker fram at detaljert skjønnsutøvelse fra regionale myndigheter med grunnlag i de statlige planretningslinjene utfordrer mulighetene for å komme fram til gode og helhetlige planløsninger. Dette gjelder særlig RPR for barn- og unge, og SPR for samordnet bolig- areal og transport. Dette kan utfordre helhetsvurderingene i planleggingen for eksempel knyttet til byutvikling.

Et viktig trekk ved praktiseringen av retningslinjene er at det forgår skjønnsutøvelse flere ganger og på flere forvaltningsnivå uten at disse er samordnet. Det er følgelig et behov for arenaer der kommunene, fylkeskommunen og regional stat kan samordne og harmonere skjønnsutøvelsen. Hensikten er ikke å binde kommunen i sin legitime rett til å utfordre nasjonale interesser når den i enkelte saker mener lokale interesser bør gå foran i arealpolitikken, men samordningen kan bidra til å rydde av veien uklarheter i løpende planlegging og saksbehandling.

### 6.4 Bruk av innsigelse med grunnlag i statlige planretningslinjer

Statlige planretningslinjer gir etter § 5-4 grunnlag for innsigelse dersom planforslag er i strid med en eller flere statlige planretningslinjer. Diskusjonene i dette prosjektet, som i andre utredninger om innsigelsesinstituttet, viser at statlige planretningslinjer praktiseres ulikt av regionale myndigheter i ulike fylker med hensyn til bruk av innsigelse<sup>13</sup>. Disse variasjonene kan ikke knyttes til ulike samfunnsutfordringer eller ulike regionale problemstillinger. For eksempel fylkesmannens bruk av innsigelse knyttet til RPR for barn og unge spenner fra «aktiv» bruk til at innsigelse konsekvent ikke brukes.

Som det går fram av gjennomgangen av tidligere evalueringer i kapittel 4, synes det generelt å være en manglende vektlegging av statlige planretningslinjer og praktisering av innsigelse.

For statlige planretningslinjer som gjelder hele landet uten regional tilpasning, bør det være lik nasjonal praktisering av et så sterkt virkemiddel som innsigelse.

### 6.5 Forholdet mellom kommuneplanens arealdel og regulering

Forholdet mellom kommuneplanen og etterfølgende regulering har vært en tydelig problemstilling i prosjektets diskusjoner. Kommunene oppfatter det som en utfordring at det

---

<sup>13</sup> Innsigelser etter plan- og bygningsloven. NIBR-rapport 2013:10.

Innsigelsesinstituttets påvirkning på lokalt selvstyre. Asplan Viak KS-FoU 2012.

fremmes innsigelse til reguleringsplaner som er i samsvar med kommuneplanens arealdel med grunnlag i statlige planretningslinjer. Eksemplene som er trukket fram gjelder også nylig vedtatt kommuneplan og spesielt for SPR for samordnet bolig, areal- og transport. Også for RPR for barn og unge er dette tatt opp som problemstilling der regionale myndigheter og kommunen forstår gjeldende kommuneplan ulikt.

I enkelte av fylkene er også forholdet mellom SPR for samordnet bolig, areal- og transport og regional areal og transportplan tatt opp. Kan SPR gå foran den regionale planen?

Fra kommunenes side blir det pekt på at dette skaper uforutsigbarhet og «omkamper» og gir mye frustrasjon. Fra berørte myndigheter er det framhevet at det ikke foreligger gode nok utredninger for byggeområdene og innholdet i dem på kommuneplannivået. Det pekes også på at endringene i samfunnet skjer raskt, som endring av politikk eller endring av kommunenes situasjon, noe som kan føre til at myndighetene vurderer planen annerledes enn ved vedtak. Det blir også vurdert som en utfordring at byggeområder i liten grad tas ut av kommuneplanens arealdel når den revideres, selv om områdene kan være i strid med ny nasjonal politikk.

Det er uheldig for tillitten til plansystemet dersom det ikke er forutsigbarhet for regulering som er i samsvar med vedtatt kommuneplan. Det bør gå tydeligere fram av de statlige planretningslinjene hvordan de forholder seg til overordnede planer generelt og kommuneplanens arealdel spesielt.

Hovedregelen bør være at overordnede planer som er vedtatt med grunnlag i gjeldende statlige planretningslinjer skal gjelde foran den statlige planretningslinjen når det utarbeides underliggende arealplaner. Dersom det skal være avvik fra dette må det i de enkelte statlige planretningslinjene gå klart fram hvilke vilkår som da må være til stede.

## 6.6 Samordning av ulike statlige planretningslinjer

I diskusjonssamlingene er det framhevet at flere statlige planretningslinjer har sammenhenger som bør ivaretas på en bedre måte. Dette gjelder for eksempel sammenhenger mellom SPR for Klima, SPR for samordnet bolig, areal og transport og RPR for barn og unge.

Det er også pekt på at dersom antallet retningslinjer økes vesentlig ut over det antallet en har i dag kan samordningsutfordringene i planleggingen forsterkes. Spesielt hvis de utvikles med styrende «skal» formuleringer.

## 6.7 Større vekt på utvikling

Situasjonen er ulik i kommuner med vekst og press og i kommuner som arbeider for å skape vekst. De statlige planretningslinjene har i stor grad vektlagt styring fram for utvikling.

I diskusjonene i dette prosjektet er behovet for «positiv» differensiering mellom by og land tatt opp. Det vel si at også utviklingsdimensjonen i distriktene bør tas opp. Dette gjelder særlig SPR for samordnet bolig, areal- og transport. Disse retningslinjene er primært designet for å styre utviklingen i vekstregioner, med mulighet for tilpasning og redusert styring i distriktene. Retningslinjene burde hatt større vekt på å stimulere til positiv utvikling i distriktene og ikke

bare en gradert form for styring gjennom regionalisering. Større vekt på utvikling er en annen problemstilling enn om de statlige planretningslinjene åpner for regionalisering i seg selv eller gjennom regional planlegging.

## 6.8 Behov for oppdatering og revisjon

Flere av de statlige planretningslinjene har ikke vært revidert eller gjennomgått på tiår. For eksempel er RPR for barn og unge 21 år gammel. I denne kan det for eksempel være et spørsmål om omtalen av bruk av innsigelse i retningslinjens pkt. 3b er i tråd med rundskriv *H2/14 Retningslinjer for bruk av innsigelse*.

Et bedre system for oppdatering og revisjon av de statlige planretningslinjene er tatt opp av flere. Det etterspørres også hvilken rolle de nasjonale forventningene etter § 6-1 i plan- og bygningsloven kan spille i denne sammenheng.

## 6.9 Føringer for beslutninger utenfor plan- og bygningsloven

Planlovutvalget la vekt på at de statlige planretningslinjene også skal gjelde for vedtak etter annen lovgivning som retningslinjene har betydning for. Eksempler trukket fram i dette prosjektet setter spørsmål ved om dette vektlegges.

Evalueringer av planretningslinjene framhever også dette, spesielt knyttet til SPR for samordnet bolig, areal og transport og statlige lokalisering av statlige institusjoner. I dette prosjektet er også fylkeskommunal lokalisering av videregående skole trukket fram.

## 7 ANBEFALINGER

I anbefalingene under er det tatt utgangspunkt i at de statlige planretningslinjene har nytte i planleggingen, men at det er klare forbedringsområder når det gjelder utforming og bruk. Anbefalingene er rettet mot staten på den ene siden, og fylkeskommunen, regional stat og kommunene samlet på den andre. De fleste anbefalingene er rettet mot staten som «eier» av de statlige planretningslinjene.

### 7.1 Staten

#### 7.1.1 Klarere skille mellom handlingsrommet for skjønn og krav med forankring i lov eller forskrift

I diskusjonssamlingene er det tatt opp at retningslinjene er for uklare i sin form og bruker begreper som «kan», «bør» og «skal». Dette skaper utfordringer for praktiseringen og forståelsen av retningslinjene på alle nivå. Det kan også utfordre det lokale selvstyret og det politiske skjønn ved at retningslinjene fortolkes strengere enn det er rom for både hos regionale myndigheter og hos kommunale saksbehandlere.

Det er behov for en opprydding og tydeliggjøring av de statlige planretningslinjene som retningslinjer, og for å løfte nødvendige krav over i lov og forskrift. Hovedprinsippet når statlige planretningslinjer utformes bør være:

- 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.

Forholdet mellom statlige planretningslinjer og andre statlige retningslinjer som for eksempel støyretningslinjen bør også klargjøres. Her bør systemet gås opp.

Det synes i mindre grad å være behov for en mer detaljert diskusjon om målformuleringer i retningslinjene som flere tidligere evalueringer har tatt opp. Det er at temaet settes på dagsorden gjennom en statlig planretningslinje som er det vesentlige.

#### 7.1.2 Samordning av tema og et begrenset antall statlige planretningslinjer

I dette prosjektet er det skepsis til at det utvikles mange statlige planretningslinjer for ulike tema. Det vil gjøre samordningen i planleggingen vanskeligere for kommunene. For eksempel vil klimaendringer med mer flom og havnivåstigning også ha sammenheng med arealbruk i strandsonen og i tilknytning til varig verna vassdrag. I diskusjonssamlingene er det pekt på at antallet planretningslinjer ikke bør bli mer omfattende enn de er i dag.

I den videre utviklingen av statlige planretningslinjer bør det legges vekt på sammenheng og konsistens, og at antallet vurderes med omhu. Den statlige planretningslinjen for samordnet bolig, areal og transport er et godt eksempel på en riktig retning for dette. I denne ble bolig tatt inn når den gamle RPR for samordnet areal og transport ble revidert. Det ble ikke laget en egen statlig planretningslinje for boligforsyning. Denne strategien bør videreføres, og det bør heller ikke være til hinder for at utvikling i distriktene, sosiale hensyn, sosial bærekraft trekkes inn i mer arealrettede retningslinjer.

### **7.1.3 Bedre system for oppdatering og revisjon**

De statlige planretningslinjene trenger et system for oppdatering og revisjon som blant annet gir mer konsistens i forhold til nye nasjonale føringer. Departementet kan også gjøre mindre endringer i retningslinjene uten en omfattende behandling. Spesielt fordi det er ulik regional praktisering er det viktig at retningslinjene ikke er uklare i forhold til nye nasjonale føringer.

Det er et spørsmål om det burde vært en bedre sammenheng mellom de nasjonale forventningene som kommer hvert fjerde år og behovet for å justere, samordne eller varsle at det kommer nye statlige planretningslinjer. Dette vil gi bedre forutsigbarhet for kommunesektoren for eksempel i arbeidet med planstrategiene etter valget.

### **7.1.4 Nasjonal harmonisering når statlige planretningslinjer brukes som grunnlag for innsigelse**

For enkelte statlige planretningslinjer synes det være et behov for en bedre nasjonal harmonisering i praktiseringen av innsigelse. I dette prosjektet er RPR for barn og unge trukket fram spesielt.

## **7.2 Fylkeskommunen, regional stat og kommunene**

### **7.2.1 Felles regional forståelse for skjønnsutøvelse**

De statlige planretningslinjene gir mange og ulike føringer som har stor betydning for planlegging, forvaltning og saksbehandling på kommunalt og regionalt nivå.

I dette prosjektet er det særlig skjønnsutøvelsen i forståelsen av de statlige planretningslinjene i rettslig bindende arealplaner som har vært reist som utfordring. Det utøves skjønn både i kommunene og hos regionale myndigheter. Spesielt kombinasjonen av konkrete statlige planretningslinjer og rigid skjønn med bruk av innsigelse skaper utfordringer i planleggingen og gjør den mer uforutsigbar.

Utfordringene varierer mellom fylkene i dette prosjektet. For å få en god og forutsigbar planlegging og forvaltning er det behov for at det i de enkelte fylkene utvikles en felles forståelse for skjønnsutøvelsen knyttet til de statlige planretningslinjene. Dette vil være særlig viktig når praktiseringen oppleves av kommunene som en mer generell utfordring.

Det kan være ulike arenaer for dette for eksempel direkte avklaring mellom kommunen og berørt myndighet på mer prinsipielt nivå, nettverkssamlinger i regi av fylkeskommunens planveiledning, regionalt planforum eller tilsvarende.

### 7.3 Avslutning

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

- Den ene er knyttet til planretningslinjene som verktøy. De statlige planretningslinjene må få en begrepsopprydning og bli tydeligere i sin form som retningslinje, og ikke bruke begrepet «skal» om hensyn annet enn når hensynet allerede er ivarettat i lov eller forskrift. De må videre begrenses i antall og kun omhandle særskilte tema, være oppdatert, og samordnet for tema som henger sammen.
- Den andre er knyttet til den regionale praktiseringen og skjønnsutøvelsen på ulike forvaltningsnivå. Er det utfordringer med skjønnsutøvelsen i en region som gir mange konflikter og innsigelser, bør kommunene og regionale myndigheter etablere en felles forståelse for skjønnsutøvelsen. Her må grensesnittet mot det lokale selvstyre tillegges vekt. Nasjonalt må innsigelsespraksis harmoniseres for tema som ikke er knyttet til problemstillinger som har en særskilt regional begrunnelse.



## VEDLEGG – UNDERLAG FRA DISKUSJONSSAMLINGER

### Nordland

I Nordland ble diskusjonssamlingen gjennomført som et forprogram til den årlige plankonferansen. Forprogrammet hadde 22 deltakere fordelt på 14 fra kommunene, 4 fra fylkeskommunen, 3 fra Fylkesmannen og 1 fra Statens Vegvesen. Både bykommuner og mindre kommuner var representert i samlingen. Det ble holdt forberedende innlegg fra fylkeskommunen, fylkesmannen og 2 kommuner.

### Forberedte innlegg

#### Fylkeskommunen

Fylkeskommunen gikk gjennom hovedtrekkene i fylkeskommunens bruk av de statlige planretningslinjene. Det ble understreket at arealpolitikken i Fylkesplanen for Nordland 2013-2025<sup>14</sup> ligger til grunn for fylkeskommunens samhandling med kommunene i plansaker. Den regionale arealpolitikken er samordnet med de statlige planretningslinjene for tema og problemstillinger som har vært relevante i fylkesplanen.

RPR for vernet vassdrag er relevant først fremst i samhandlingen om kommuneplanens arealdel. Retningslinjene gir byggegrense mot vernet vassdrag og klassifiseringssystemet er etter fylkeskommunens oppfatning et eksempel på merverdi til planleggingen også for vassdrag som ikke er vernet. Dette er også brukt i regional plan for Vefsn vassdraget. Retningslinjen har en lokal og regional tilpasning.

RPR for Barn og unge er ikke aktivt bruk i plansaker med inngår som en standard tekst i uttalelser. Den har en positiv funksjon som «huskelapp».

Når det gjelder SPR for Klima og energi er fylkeskommunen usikker på hvordan klimaplanene følges opp i kommunene. Planer er stort sett utarbeidet, men oppfølgingen er ulik. I tillegg mangler klimatilpasning, og det er en svakhet.

SPR for Strandsone ble mye brukt i forbindelse med forrige fylkesplan. Brukes lite direkte av fylkeskommunen. Det er generelt fokus på funksjonell strandsone, og det utvikles en metode for kartlegging med utgangspunkt i et arbeid gjennomført av Steigen kommune.

SPR for samordnet bolig, areal og transport har vært i fokus de siste årene. Det har vært bruk av innsigelser i noen saker.

Generelt er eierforhold til retningslinjene viktig.

#### Fylkesmannen

Fylkesmannen understreket at de statlige planretningslinjene er et viktig grunnlag for fylkesmannens samhandling med kommunene i arealplanleggingen.

---

<sup>14</sup> Nordland fylkeskommune har fylkesplan (regional plan for hele fylket) med satsingsområder og et eget kapittel om arealpolitikk i Nordland i tillegg til regionale planer for tema.

Når det gjelder SPR for samordnet bolig, areal og transport så har den gitt grenser til tettstedene som er viktig for å ivareta nasjonale mål i arealforvaltningen. Retningslinjen gir en retning og gir gode føringer for når fylkesmannen bør «sette ned foten». Dette er kanskje ikke alltid like greit for kommunene. Fylkeskommunen tar styring for kjøpesenterlokaliseringen og skal ha honnør for det. Fylkesplanen supplerer retningslinjene på en god måte.

SPR for strandsonen brukes aktivt av fylkesmannen, mens det oppfattes å være varierende bruk i kommunene. Da retningslinjen kom ble det av mange oppfattet som en lemping i forhold til § 1-8 i plan- og bygningsloven. En del politikere forsto det som en oppmykning av loven, noe det ikke var.

RPR for barn og unge er brukt mye i dialog med kommune, og det gis en del innsigelser på dette temaet. Det er vanskelig å følge opp kravene/idealene i retningslinjene i praksis. RPR for barn og unge er gamle, og bør oppdateres etter dagens utfordringer knyttet til blant annet fortetting.

SPR for Klima og energi har utspilte sin rolle når alle kommunene fikk planer på dette temaet. Utfordringen å følge opp planene og å få dette implementert i kommunenes øvrige planer.

RPR for Vernete vassdrag har gode prinsipper. Vanskelig å se at det skal være et skille mellom vernet og ikke vernet vassdrag. Vassdragene har andre verdier enn bare de som utfordres av vassdragsutbygging. Metodikken i de statlige planretningslinjene er grei nok.

### **Bodø kommune**

Bodø kommune pekte på at det er nyttig for kommunen å få statlige signaler på retning og prioriteringer i kommuneplanarbeidet. Retningslinjene brukes som førende i arbeidet med ny kommuneplan.

Det er en utfordring at kommunen skal utrede og vurdere alle interesser i en plan. De mange kravene til kommunal planlegging krever mye ressurser og bred kompetanse. Regionale myndigheter vurderer særinteresser og enkelt tema, og gir kommunen sjelden et helhetlig syn. Kommunen tar ansvar for helhetlig planlegging. Attraktive og klimavennlige by- og tettstedsområder krever sammenheng mellom de forskjellige retningslinjene.

Ingen av retningslinjene legger vekt på raske prosesser, men dette er nå tatt opp i de nasjonale forventningene.

Det er et motsetningsforhold (målkonflikt) mellom SPR for samordnet bolig, areal og transport og RPR for barn og unge. Kommunen har mange frustrerte saksbehandlere på dette. Målet er gode bomiljø, men fylkesmannen praktiserer RPR for barn- og unge veldig detaljert. Det kan stilles spørsmål om RPR for barn og unge står i veien for å utvikle gode bomiljø i byene. Kommunen mener selv det er strenge regler i kommuneplanen.

De nasjonale forventningene fanger tiden vi er i og tar opp sammenheng mellom ulike tema. De statlige planretningslinjene gjør ikke tilsvarende. Man må i større grad se sammenheng mellom de ulike retningslinjene.

## Rana kommune

De statlige planretningslinjer er viktig for saksbehandlingen og gir tema nødvendig tyngde. Dette gjelder særlig i forhold til sårbare og ikke-prissatte interesser og hensyn.

Det er bra at RPR for barn- og unge er så detaljert. Den er, sammen med innspill fra barnas representant, viktig for saksbehandlingen.

Det ble pekt på at planretningslinjene brukes godt av plansiden på regionalt nivå, men ikke av de andre avdelingene i fylkeskommunen. Eksempel på dette er valg av plassering for videregående skole i kommunen. Skoler som ligger sentralt ble lagt ned, mens det ble satset på en skole som ligger lenger unna sentrum.

Planretningslinjene gir merverdi ved at de er med å vise en viktig retning. 5-6 statlige planretningslinjer er et overkommelig antall. Det gir kommunen en påminnelse om at det finnes nasjonale og internasjonale tanker. De eldste burde vært revidert.

Kommunen bruker retningslinjene der det er relevant og behov. Det pleier å være tilstrekkelig. Opplever ikke mange innsigelser på dette feltet.

## Diskusjon

I diskusjonen ble det særlig satt fokus på tre hovedtema:

- Planretningslinjenes nytteverdi
- Hvilken innretning retningslinjene bør ha
- «Forskrift» eller «Veiledning»

### Planretningslinjenes nytteverdi

Når det gjelder planretningslinjenes nytteverdi ble det framhevet at planretningslinjene løfter fram nasjonale verdier og hensyn som er viktig å vurdere i tillegg til sterke utbyggingsinteresser. Det er behov for noe mellom veiledning og forskrift - en forskrift er for streng og veiledninger tas det i liten grad hensyn til. Retningslinjene bør eksistere i det rommet de gjør. De gir grunnlag for innsigelse, men gir en vurderingsbredde. De bør samtidig kunne utdypes regionalt.

Retningslinjene er viktige. Mye er dekket i forskrifter. Vi trenger noe som løfter frem det som er viktig. Man må være tydelig på hva som er formålet og at alle må jobbe sammen mot det. De nasjonale forventningene er for runde.

Det ble pekt på at politikerne har et stort og vanskelig helhetsansvar i arealpolitikken. Retningslinjene hjelper politikerne til å ta de hensynene de skal ta.

### Hvilken innretning bør retningslinjene ha

Det ble vektlagt at retningslinjene må ta hensyn til at kommuner er ulike med ulike utfordringer. De må kunne tilpasses regionale og lokale forhold. SBATP har prinsipper som gjelder overalt, men gjør det at det fungerer bedre? Gir de rom for lokal tilpasning eller handler det bare om forhold i de større byene og stedene?

Det ble påpekt at det må defineres nærmere hvordan formen på retningslinjene skal være. Det er for eksempel viktig at RPR for barn og unge ivaretar den frie leken og at ikke alt blir regulert bort. Samtidig må de være konkrete nok.

Retningslinjene bør ivareta sammenhenger og ikke bli for fragmenterte. Det er for eksempel sammenhenger mellom klima, strandsone og vassdrag som bør ivaretas i retningslinjene.

#### «Forskrift» eller «veiledning»

Dagens retningslinjer har ulik konkretiseringsgrad og bruker styringsord som omfatter «skal», «kan» og «bør», eller som det ble uttrykt i diskusjonen «Det er noe med bruken av modale hjelpeverb i retningslinjene som bør diskuteres.» Flere var opptatt av hvilken retning de bør utvikle seg i, og meningene var delte.

Noen mente de bør ligge nærmere forskrift enn veiledning. Det ble påpekt at finnes en verden etter planen og at om det bare blir en veiledning til en plan, stopper det der. Andre pekte på at det må vurderes nøye hva en ønsker å ha en tydelig statlig politikk på. Noen av retningslinjene bør kanskje gå over til å være veileder. Andre pekte på at det var naturlig at de var ulike fordi de også omhandler ulike tema.

Det ble også pekt på at det er viktig at retningslinjene sees i et helhetsperspektiv. Ved å løse det med forskrifter blir det enda mer sektorbasert og fører til mer skylapper. Forskrift låser det mer opp. Det må være en fleksibilitet i løsningene.

## Hordaland

I Hordaland ble samlingen gjennomført som en heldags nettverkssamling som den første av fylkeskommunens 4 plannettverkssamlinger i 2016. Det var 46 deltakere fordelt på kommunene (28), Fylkeskommunen (4), Fylkesmannen (7), Statens vegvesen (3), Kystverket (1), Fiskeridirektoratet(1), Jernbaneverket (1) og Kartverket (1). Tilbakemeldinger på oppsummeringen fra samlingen pågår.

Det var forberedte innlegg fra fylkeskommunen, fylkesmannen og 2 kommuner.

## Forberedte innlegg

### Fylkeskommunen

Fylkeskommunen vektla innledningsvis at det er viktig at ulike organer må være tydelig på hvilken rolle de har og at de ulike rollene utfyller hverandre. Fylkeskommunen har ulike roller; regional planmyndighet, høringspart til kommunale planer og en stor veiledningsrolle som utøves bl. a gjennom plannettverk, regionalt planforum, veiledere og internettsider med blant annet regionale plantema.

Det er i de regionale planene fylkeskommunen utøver politikk og gir retningslinjer.

Regional- areal og transportplan for Bergensområdet (RATP) er en direkte oppfølging av den statlige planretningslinjen for SBATP (forslag har vært på høring, ikke vedtatt plan). Planprogrammet er der koblingen til planretningslinjen kommer tydeligst frem. Der samles de nasjonale føringene. Når det gjelder uttale til kommunale planer, brukes retningslinjene som

støtte i grunnivingen. Eventuelle innsigelser fremmes på bakgrunn av de regionale planene- ikke de statlige planretningslinjene. RATP er ikke vedtatt enda og SPR brukes da mer aktivt som grunnlag.

For strandsonen er det en tydelig sammenheng mellom regional plan (forslag) og den statlige planretningslinjen. I høringer minner Fylkeskommunen om den geografiske inndelingen, men den brukes ikke som grunnlag for innsigelse.

Den statlige planretningslinjen for klima og energiplanlegging ligger til grunn for den regionale planen og har vært en viktig faktor for den.

RPR barn og unge kommer tydelig frem i Regional plan for folkehelse. Den statlige planretningslinjen brukes ikke som grunnlag for innsigelse, men som grunnlag for dialog.

Planretningslinjene har en viktig rolle som en tydeliggjøring av prioriterte tema. Det ble lagt vekt på at fylkeskommunen har hovedvekt på de regionale planene. De fyller ut og er i samsvar med retningslinjene. Retningslinjene tilpasses den regionale virkeligheten i Hordaland. Det ble vektlagt at planretningslinjene har handlingsrom nok til at det kan gjøres en regional tilpasning. Jo mer konkrete retningslinjene er, jo vanskeligere er det med handlingsrommet. Det ble understreket at fylkeskommunen opplever det gis nok handlingsrom, men det ble pekt på at dette kanskje kan være vanskeligere for kommunene.

### Fylkesmannen

Det ble innledningsvis understreket at de statlige planretningslinjene er et viktig redskap for politikerne. Politikken ligger også i loven, og i verdiene bak loven. Planretningslinjene har et lengre perspektiv enn de nasjonale forventningene som fornyes hvert fjerde år. De er bakenforliggende de nasjonale forventningene og gir en langsiktig politikk.

Det ble vektlagt at det er viktig å ha dette verktøyet for å bli hørt, selv om staten og kommunene vil ha gode løsninger.

Det er også andre retningslinjer som har tyngde, men som ikke har fått samme status. Dette gjelder for eksempel støy og forurensing. Det er vanskelig å se forskjellen på tyngden i disse. Fylkesmannen praktiserer for eksempel støyretningslinjen med veiledning med samme tyngde som en statlig planretningslinje.

RPR for barn og unge er en politikk som har vært gjeldende lenge. Spørsmål internt hos Fylkesmannen viser at disse ligger høyt og at dette er tunge hensyn som må veies mot tunge utbyggingshensyn. Fylkesmannen bruker denne planretningslinjen i stor utstrekning. Det er viktig at hensynene blir ivaretatt av fylkesmannen, og en opplever også at disse retningslinjene gir rom for lokal tilpasning.

SPR for klima og energi blir ikke brukt så konkret. Generelt kan en si at jo mer konkret en retningslinje er, jo lettere er den å bruke. Denne retningslinjen må også sees i sammenheng med SPR for samordnet bolig-, areal-, og transportplanlegging.

Den statlige planretningslinjen for bolig- areal- og transport tar opp hensyn som har vart lenge og vektlegger en bærekraftig utvikling. Den veier tungt. Opplever at den gir rom for

differensiert bruk og fylkesmannen bruker den også slik. Hordaland er et ulikt fylke med Bergen som den store byen, kommuner med vekst og sentrum med de samme grepene som i Bergen og så er det distriktene.

Det ble videre vektlagt at SPR for strandsonen hadde en ikke klart seg uten. Den er et viktig rammeverk for bæring ut den nasjonale politikken. Denne brukes også differensiert. Fylkesmannen praktiserer den strengere der det er tett befolket og det er mange dispensasjonssaker som ofte er i strid med den statlige planretningslinjen.

Statlige planretningslinjer gjelder også dispensasjoner og andre enkeltvedtak. Fylkesmannen burde fått flere dispensasjoner til uttale og kommet i dialog om hensynene som må ivaretas. I kommuneplanens arealdel diskuteres avveining av interesser. Disse interessene blir utfordret på ny i dispensasjoner. Dette fører til en uthuling av plansystemet

Det ble videre påpekt at det er mange hensyn som samles i PBL. Disse hensynene skal avveies. Planretningslinjene gjør det lettere å fokusere på det vesentlige. Men det er vanskelig at de bruker ulike begrep som «skal» og «bør» med så mange hensyn som kommer inn.

### Bergen kommune

Det ble lagt vekt på at kommunen tar begrepene i retningslinjene på alvor dvs. bør, skal og kan. Fylkesmannen forstår/bruker ofte planretningslinjene som skal og ikke som bør. Det gir kommunen lite spillerom.

Det er behov for en ryddejobb i forhold til planretningslinjene. For eksempel ligger retningslinjene i lovdata, der noen av dem har rundskriv, andre har veiledning til seg. Det er behov for å rydde i begrepene. Man kan bruke forskrift dersom det skal være bindende.

Planretningslinjen for samordnet bolig, areal og transport ligger til grunn både for den overordnede planleggingen og i detaljplanleggingen. Faglig sett gir den støtte til de faglige vurderingene og oppleves ikke som en motsetning, men ofte når det kommer til praktisering er det uenighet mellom stat og kommune. Stort sett er det god dialog mellom kommunen og regionalt nivå. Retningslinjene er en måte å få en problemstilling på bordet.

KPA er styrende for detaljplanleggingen. Kommunen opplever at fylkesmannen bruker innsigelser til områder som ligger inne i overordnet plan. Disse er begrunnet i strid med de statlige planretningslinjene. Da er man over på diskusjonen om forståelsen av «bør» og «kan»

Også spørsmål knyttet til støy oppfattes ofte som «skal» fra regionalt hold. Kommunen mener at det er mer spillerom.

Kommunens klima- og energiplan bygger på den statlige planretningslinjen.

RPR for barn- og unge er veldig konkret. Kommunen er opptatt av å finne gode løsninger og opplever at den er grei å følge opp. Krav om erstatningsareal kan noen ganger være problematisk. Bergen lever godt med formen på retningslinjen, men det kan nok være behov for en revidering

SPR for strandsonen er innarbeidet i kommuneplanens arealdel. Konfliktene er i enkeltsaker og spesielt i forhold til naust.

## Kvinnherad kommune

Kommunen legger først og fremst vekt på hensynene bak retningslinjene. Retningslinjene tjener mest til å sette fokus på et spesielt tema. Det er ulik motivasjon fra sentralt hold for å komme med retningslinjene slik kommunen oppfatter det, og kommunens tilpasser seg dette. Strandsonen handler om å stå imot utbyggingspress, barn og unge om å løfte frem en «nobel sak» og klima om å lansere en ny og aktuell sak.

Kommunen bruker planretningslinjene mest på et «metaplan» og ikke på «mikroplan».

Kommunen har tre vernet vassdrag, men legger hensynene i RPR for vernet vassdrag til grunn for alle de større vassdragene i kommunen fordi vassdrag generelt er viktig i kommunen. Kommunen har ikke brukt retningslinjene til å sette byggegrense, 100 meterstenkingen er konfliktfylt i Kvinnherad.

RPR for Barn og unge betraktes som viktig og der det er mest å hente. Den har konkrete krav og sier tydelig hva kommunen har ansvar for. Kommunen ser på hensynet som ligger bak planretningslinjen og prøver å gjøre noe i forhold til det.

I forhold til SPR for klima fikk kommunen utarbeidet en klimaplan, men det var mest et pliktløp og planen har ikke vært vesentlig i bruk. Det er ikke det som er fokus i en kommune uten riksvei.

SPR for strandsone har det vært jobbet mye med, og dette er nok den eneste planretningslinjen innbyggerne i kommunen vet om. Befolkningen trodde den ville gjøre det lettere å få bygget naust- noe den ikke gjorde. Kommunen opplever ikke stor forskjell i behandlingen fra regionale myndigheter før og etter den kom.

## Diskusjon

### Nytten av de statlige planretningslinjene

Det ble i diskusjonen fremhevet at forståelse for retningslinjene varierer også internt i en organisasjon. Politikerne setter ofte utredningene til side. Da trenger man sterke virkemidler. Politikerne tar ikke rollen som planmyndighet fullt ut. Vi trenger mer enn gode intensjoner. Vi trenger planretningslinjene.

Planretningslinjene er en utledning av loven og konkretiserer den. De gir en viktig støtte og et fundament. De gir hjelp til hvordan vi skal utøve skjønn. Det er et godt verktøy for å ivareta de svake interessene. Retningslinjene er for de hensynene som ikke har en naturlig talerøst. De er absolutt viktig som grunnlag for saksbehandling

SPR for strandsone ble framhevet som viktig, det holder ikke med det som står i loven. SPR strandsone ga oss et fundament for å differensiere. Sånn sett har den hatt en betydning. Den definerer også godt hvor det er et plankrav.

Det ble også framhevet at for nye planleggere er planretningslinjene gode verktøy for å orientere seg i planfeltet. De bevisstgjør og er utfyllende i forhold til den tematikken de omhandler.

### Innrettingen av retningslinjene

I diskusjonen kom det fram at det er vanskelig med skille mellom bør, kan og skal i retningslinjene. Det er behov for en klargjøring som har paralleller til når kommunene selv lager bestemmelser og retningslinjer. Det bør skilles mellom hva som er krav og hva som veiledende. Det brukes mye tid i saksbehandlingen på å utøve skjønn. Det er viktig å rydde i dette handlingsrommet.

Planretningslinjene bør få en tydeligere rolle/framstilling. Det bør også være tydelig når man ønsker å utarbeide en ny planretningslinje. Det bør også være tydelig når det blir en planretningslinje og når det blir en forskrift.

Det ble også påpekt at planretningslinjene ligger uhyggelig nært opp til forskrift og de behandles også som en forskrift. Lovdata oppgir enkelte av dem også som en forskrift. Andre la vekt på at det har ikke den store betydningen om det en forskrift eller ikke. Det er innholdet som teller. Vi må ikke glemme bakgrunnen for retningslinjene. Hva skjer med intensjonen bak de dersom vi bare kan velge å ikke ta hensyn til de? Du kan argumentere deg unna det meste, men da gir du makten til enkeltpersoner.

Det ble også pekt på at praktiseringen blir ofte personavhengig. Der det er rom for skjønn gis det også rom for at det blir behandlet forskjellig.

Den statlige planretningslinjen for samordnet, bolig areal og transport ble framhevet som god fordi den tar flere tema opp i seg. Jordvern er en del av vurderingene i denne.

Det har også vært arbeidet med en statlig planretningslinje om universell utforming på høring, men den ble aldri vedtatt.

### Forholdet til vedtatte arealplaner

Det ble framhevet at innsigelser til arealbruk i vedtatt kommuneplan med grunnlag i retningslinjene når det utarbeides reguleringsplan setter spørsmålstegn til hvordan man skal forholde seg til vedtatte planer. Det ble også pekt på som en utfordring at når byggeområder først er kommet inn/vedtatt, så er det vanskelig med revidering. Områder blir sjeldent tatt ut igjen av kommuneplanen eller reguleringsplaner blir i liten grad faset ut.

Kanskje det burde vært noen retningslinjer for hvordan de statlige planretningslinjene skal håndteres i forhold til allerede vedtatte planer.

Det er problematisk med holdbarheten til planer. Samfunnet og politikken endrer seg fort, for eksempel med tanke på klima, og det er en utfordring at planen fort blir for gamle. Dette er et problem i planleggingen og kan ses på som en uthuling av plansystemet.

Om Fylkesmannen sin oppfølging av regional plan for areal og transport: I høringsuttalelsen fra Fylkesmannen til regional plan for areal- og transport i Hordaland, ga FYLKESMANNEN uttrykk for at planen ikke var ambisiøs nok og de derfor vil heller komme til å legge vekt på de statlige planretningslinjene i sine uttalelser til kommunale planer.



## Regional differensiering

Retningslinjene må brukes med kløkt. De må tilpasses lokale forhold. Noen ganger brukes bymessige grep på små steder. Den statlige planretningslinjen for samordnet bolig, areal og transport er vanskeligere å bruke i distriktene.

Det er differensiering i strandsonen- det bør kanskje være differensiering av by og land også i andre planretningslinjer. Retningslinjene er ulne og de trenger en konkretisering i regional plan, men noen ting må gjelde overalt.

## Forholdet til vedtak etter sektorlover

I diskusjonen ble det satt spørsmålsteget ved det tverrsektorielle blikket. Andre sektorer vegrer seg bruke/uttale seg om planretningslinjene.

## Private reguleringsplaner

Det er en utfordring at private reguleringsplaner planer ikke er gode nok. De er ikke alltid godt nok utredet og det mangler kompetanse hos konsulenter som utarbeider private planer. Mange konsulenter opptrer som rene advokater for utbyggere.

De statlige planretningslinjene gir i denne sammenheng saksbehandlerne støtte til å kreve bedre planer. Saksbehandleren blir ofte sittende alene og kan bli maktesløs uten den støtten. Dette gjelder både opp mot konsulent/private utbyggere, men også mot politikere. Problemet blir veldig tydelig der du har en sterk utbygger og en mindre erfaren konsulent. Regionale og statlige myndigheter gir støtte i disse prosessene.

Kanskje noen av temaene burde inngått i en forskrift. Da har man mer makt til kreve visse utredninger og det gir også FYLKESMANNEN mulighet til erkjenne vedtaket ugyldig.

## Akershus

I Akershus ble diskusjonssamlingen gjennomført som en del av det årlige plantreffet for Akershus. Det var satt av 2 timer til temaet. Samlingen hadde ca. 140 deltakere fordelt på Fylkesmannsembete, fylkeskommunen, vegvesenet og andre statlige aktører og kommunene i Akershus samt Oslo kommune.

## Forberedte innlegg

### Fylkeskommunen

Fylkeskommunen fremhevet at planretningslinjene er et underliggende premiss og formål i regionale planer. Regionalt planarbeid kan avdekke innebygde konflikter i formålsbeskrivelsene og politikken ligger i å avveie mellom disse konfliktene.

Fylkeskommunen presiserte viktigheten av lokale tilpasninger i utforming av regionale virkemidler som planretningslinjer og planbestemmelser.

Regional plan for areal og transport i Akershus og Oslo er nylig vedtatt og fylkeskommunen fokuserte spesielt på denne i sitt innlegg. Den regionale areal og transportplanen har som formål å styrke eksisterende tettsted- og bysentre, unngå en utvikling som fører til unødvendig by- og tettstedsspredning, bidra til effektiv arealbruk og miljøvennlig transportvalg og derigjennom motvirke økt bilavhengighet og redusert tilgjengelighet for den delen av befolkningen som ikke disponerer bil.

Bruken av begrepene *unødvendig by- og tettstedsspredning* bør diskuteres. Det er viktig at tilgjengelighetsbegrepet blir tilpasset regionen. I den nye regionale planen kan det være en utfordring med lokal politikk versus regional tenkning.

Fylkeskommunen vurderte videre at de statlige planretningslinjene gir i tilstrekkelig grad rom for regionale og lokale tilpasninger og presiserte viktigheten av at retningslinjene må gis en regional og lokal fortolkning på bakgrunn av lokal- og regional kjennskap. De ser det også som en utfordring at lokale og regionale tilpasninger kan kollidere når de lokale verdiskapningsmålene ikke er i samsvar med de regionale helhetsvurderinger.

Fylkeskommunen stilte spørsmål med hva som skjer med planbestemmers legitimitet som styringsverktøy hvis innsigelsesinstituttet begrenses, og mente at dette kan føre til usikkerhet i forhold til håndtering av retningslinjene.

### Fylkesmannen

Fylkesmannen i Akershus påpekte at de retningslinjene i første rekke bruker SPR for samordnet bolig, areal og transportplanlegging, og SPR for strandsonen. De andre planretningslinjene er i mindre bruk hos Fylkesmannen.

Planretningslinjene brukes som formidling og veiledning. Fylkesmannen sender årlig ut et forventningsbrev til kommunene der planretningslinjene listes opp og noen av dem nevnes spesifikt. Det arrangeres også dialogmøter med kommunene og fylkesmannen gir veiledning i konkrete saker.

Videre brukes retningslinjene som utgangspunkt for uttale til plansaker og er også grunnlag for innsigelse.

Planretningslinjene har en svært viktig funksjon, da de konkretiserer nasjonal politikk og hvilke interesser som skal ivaretas i planleggingen. Fylkesmannens rolle er nettopp å se til at nasjonale og vesentlige regionale interesser ivaretas i kommunal planlegging. Planretningslinjene løfter viktige enkelttema og spesifiserer interessene som skal ivaretas.

SPR for strandsonen er i seg selv differensiert og gir kommunene en god mulighet til å foreta differensiering av strandsonen.

SPR for samordnet bolig, areal og transport er svært aktuell for Akershus. Slik fylkesmannen vurderer det er det ingen av kommunene i fylket som kommer innunder punktet som gjelder lite utbyggingspress

Fokuset på og tolkningen av statlige planretningslinjer vil variere noe med hvem som har regjeringsmakt, men disse dokumentene er gjeldende nasjonal politikk inntil de blir erstattet. Noen ganger kommer det tilleggs signaler, som for eksempel nasjonale forventninger,

strandsonebrevene, boligbrevet mv. SPR for samordnet bolig, areal og transport som kom høsten 2014 er i fokus nå, og dette fokuset er videreført i nasjonale forventninger som kom sommeren 2015 under punktet Attraktive og klimavennlige by- og tettstedsområder.

## Agder

I Akershus ble diskusjonssamlingen gjennomført som en del av en plansamling der også reguleringsplanlegging og konsekvensutredninger var tema. Samlingen hadde ca. 110 deltakere fordelt på kommuner, regional stat, fylkeskommunen og konsulentfirma som arbeider med reguleringsplaner. Det var satt av en halv dag til temaet statlige planretningslinjer.

## Forberedte innlegg

### Fylkeskommunen

Fylkeskommunen vektla at de statlige planretningslinjene berører fylkeskommunale oppgaver knyttet til regional planlegging, behandling av kommunale planer, planfaglig veiledning, regionalt planforum og egen virksomhet.

Erfaringene med statlige planretningslinjer er at de er bevisstgjørende og fokusskapende. De gir inspirasjon for faglig innhold i planfaglige nettverk/plansamlinger. Inneholder mye bør, men skal legges til grunn.

For de enkelte retningslinjene legges det vekt på at RPR for barn- og unge har hatt stor betydning når det gjelder erstatningsareal. For strandsonen har det kommet ny plandel med strengere vern av strandsonen, men retningslinjene bidrar kanskje med kjøttvekt for saksbehandling i kommunene. Statlige planretningslinjer for samordnet bolig areal og transport er relevant på relevant på kommuneplannivå og ikke reguleringsplannivå.

2014 Statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging (1993)	😊
2011 Statlige planretningslinjer for differensiert forvaltning av strandsonen langs sjøen	😊
2009 Statlig planretningslinje for klima- og energiplanlegging i kommunene	😊
1995 Rikspolitiske retningslinjer for å styrke barn og unges interesser i planleggingen	=D
1994 Rikspolitiske retningslinjer for vernede vassdrag	😊

Figur 0-1 Fylkeskommunens oppfatning av de statlige planretningslinjenes betydning for planleggingen

### Fylkesmannen

Fylkesmannen gikk gjennom de ulike retningslinjene og praktiseringen av dem. Byggeforbudet i strandsonen ble nedfelt i lov allerede i 1971. Utvidelser av landskapstilpassede hytter påklages ikke av fylkesmannen nå (ved dispensasjoner). Revisjon av utdaterte planer skjer i

liten grad i strandsonene som retningslinjene forutsetter. Det er heller ikke blitt vanlig å sette byggegrense i kommuneplan, men det er økt forståelse for helhetlig planlegging. Det er færre urealistiske dispensasjonssaker nå enn for 10 år siden. Oppsummert strandsone.

Landskapsvirkning og utbygging er den store og vanskelige diskusjonssaken.

Næringsetableringer i strandsonen er også diskusjonstema.

SPR for samordnet bolig areal og transport er målet å utvikle kompakte byer og tettsteder i store og små kommuner. Er viktigst der det foregår mye transportarbeid. Potensialet for fortetting og transformasjon må tas i bruk før nye områder tas i bruk. Volumet på utbyggingsområder er stort i forhold til veksten. Penger er viktig, ikke bare statlige planretningslinjer, for eksempel bymiljøavtalene

RPR for Barn og unge må være konkret. Det er forskjell på de som innhenter kunnskap i planer om dette og de som ikke gjør det har det.

RPR for verna vassdrag er vern mot kraftutbygging, men andre inngrep skal også søkes unngått. Ikke vanlig med inndeling i forvaltningsklasser, men det kan være et verktøy. Viktig mht. hvorfor vassdrag er verna. Her er det kommunene som følger opp, kan ikke sammenlignes med nasjonalparker mv.

#### Arendal kommune

Det er generelt mye verktøy for planleggingen som kommunene må ha oversikt over. Kommunene har særlig erfaring med RPR for barn- og unge, de andre retningslinjene ligger dels i loven.

Oppfatter at befolkningen mener kommunene bør prioritere som det blant annet går fram av de statlige planretningslinjene for samordnet bolig areal og transport. De er gjenkjennelse og forståelse

Men det er behov for fakta. Er man enig om virkelighetsoppfatningen? Vet vi nok til å agere riktig, og hva om virkelighetsoppfatningen er ulike på nasjonalt og lokalt nivå? Da virker ikke de statlige planretningslinjene.

Arendal følger opp på overordnet nivå i samfunnsdelen, men så kommer en til de konkrete sakene i arealplansakene. Ofte kan det strande på enkeltsakene. Hva lærer kommunen av at staten selv gjør beslutninger i strid med de statlige planretningslinjene? Sektorinteressene er et problem for byutvikling.