



Transportøkonomisk institutt
Stiftelsen Norsk senter for samferdselsforskning



Regional arealpolitikk – bærekraft på vår vakt

Oppsummering av FoU-prosjektet «Regional arealpolitikk» i regi av KS

Marianne Knapskog og Eva-Gurine Skartland

2043/2024

Tittel:	Regional arealpolitikk – bærekraft på vår vakt - Oppsummering av FoU-prosjektet «Regional arealpolitikk» i regi av KS
Tittel engelsk:	Regional land use policy - sustainability on our watch : Summary of the "Regional land use policy" project
Forfatter:	Marianne Knapskog og Eva-Gurine Skartland
Dato:	08.2024
TØI-rapport:	2043/2024
Antall sider:	44
ISSN elektronisk:	2535-5104
ISBN elektronisk:	978-82-480-1626-7
Oppdragsgivers p.nr.:	214005
Finansieringskilder:	KS
TØIs p.nr.:	5138 – Regional arealpolitikk
Prosjektleder:	Eva-Gurine Skartland/Marianne Knapskog
Kvalitetsansvarlig:	Aud Tennøy
Ferdigstilling:	Trude Kvalsvik
Fagfelt:	Byutvikling og bytransport
Emneord:	Regional arealpolitikk, arealplaner, FNs bærekraftsmål, fylkeskommuner

Kort sammendrag

Rapporten oppsummerer prosjektet «Regional arealpolitikk» i regi av KS, der politikere, fylkesplansjefer og andre fagfolk fra seks fylkeskommuner delte erfaringer og kunnskap i til sammen 13 samlinger. Et viktig spørsmål er «på hvilken vakt» nødvendig omstilling skal skje, i lys av at det bare er sju fylkesvalgperioder frem til 2050 og målet om et tilnærmet utslippsfritt og areanøytralt samfunn. Prosjektet har konkretisert hvorfor bærekraftig arealforvaltning og ivaretagelse av natur er viktig, og hvilken rolle det regionale folkevalgte nivået kan og bør spille i dette arbeidet. Fylkeskommunene er i en unik posisjon til å påvirke både mål, verktøy og systemer (økonomiske, juridiske og organisatoriske) i arbeidet for en langsiktig bærekraftig arealforvaltning, og også til å støtte kommunene i deres rolle som arealplanmyndighet. Prosjektet har belyst nye verktøy og arbeidsformer knyttet til kunnskapsbygging og analyser i tillegg til metoder for samspill både mellom politikk og administrasjon og ulike samfunnsaktører imellom i det regionale arbeidet for nødvendig omstilling.

Summary

The report summarizes the project "Regional land-use policy" under the auspices of KS, in which politicians, county planning managers and other professionals from six counties shared experiences and knowledge in 13 seminars. An important question is "on whose watch" the necessary restructuring should take place, since there are only seven county election periods until 2050. The project has concretised why sustainable land use planning and nature conservation are important, and what role the regional elected level can and should play in this work. The county authorities are in a unique position to influence both goals, tools and systems in the work for sustainable land use management, and to support the municipalities in their role as land-use planning authorities. The project has shed light on new tools and working methods related to knowledge building and analyses, in addition to methods for interaction both between politics and administration and between different societal actors in the regional work for necessary restructuring.

Transportøkonomisk institutt (TØI) har opphavsrett til hele rapporten og dens enkelte deler. Innholdet kan brukes som underlagsmateriale. Når rapporten siteres eller omtales, skal TØI oppgis som kilde med navn og rapportnummer. Rapporten kan ikke endres. Ved eventuell annen bruk må forhåndssamtykke fra TØI innhentes. For øvrig gjelder [Åndsverklovens](#) bestemmelser.



Forord

FoU-prosjektet 'Regional arealpolitikk' (2021-2024) undersøker regional arealpolitikk og regionale planer for arealbruk som redskap for å realisere bærekraftsmålene og hvordan få til de gode prosessene slik at planene har virkning. Det er satt tre resultatmål for prosjektet:

1. Tydeliggjøring av regional arealpolitikks rolle i å nå FNs bærekraftsmål
2. Arealutvikling som regionalt politikkområde: styrket eierskap, samstyring og samspill
3. Virksomme regionale arealplaner med høy relevans og legitimitet

Prosjektet er finansiert av KS' interne FoU-ordning, og har vært ledet av KS med Grethe Salvesvold som prosjektleder. TØI, Léva Urban Design og Universitetet i Sørøst-Norge (Sesam) har bidratt med FOU-støtte både i form av prosessbistand i planlegging og gjennomføring av samlinger og stått for kartlegginger, faglige delutredninger og løpende prosjektlederstøtte. Lars Kobro fra Sesam bidro inn i starten av prosjektet. Resten av arbeidet er gjennomført av Aslaug Tveit fra Léva Urban Design, Marianne Knapskog og Eva-Gurine Skartland fra TØI. Eva-Gurine Skartland var prosjektleder for forskerteamet frem til 2023, men Marianne Knapskog overtok som prosjektleder for forskerteamet i slutfasen av prosjektet. Kvalitetssikrer av arbeidet har vært Aud Tennøy.

Arbeidsformen i prosjektet har gitt åpning for justeringer av prosjektets innhold underveis i tråd med innspill fra de deltagende fylkeskommunene.

KS inviterte alle landets fylkeskommuner til å bli med i prosjektet, og Agder, Innlandet, Rogaland, Trøndelag, Viken og Vestfold og Telemark takket ja til å bli med. Det har vært fire politiske samlinger og ni fagsamlinger i prosjektet. I fagsamlingene deltok fylkesplansjefer og ulike fagmedarbeidere. I de politiske samlingene deltok både politikere og administrasjon.

Som del av prosjektet er det gjennomført et delprosjekt om bruk av planretningslinjer i regionale areal- og transportplaner. Her ble det etablert en arbeidsgruppe med Viken, Agder og Rogaland der TØI ved Marianne Knapskog har vært leder og sekretær. Det er utarbeidet en egen TØI rapport fra denne delen av prosjektet. Som del av prosjektet er det også utarbeidet et fagnotat om fylkeskommunenes rolle i bærekraftig arealbruk, med NIBR/OsloMet som fagansvarlig.

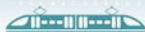
Vårt mål er at denne erfaringsbaserte kunnskapen skal inspirere både politiske og administrative miljøer i norske fylkeskommuner.

Vi takker KS og spesielt prosjektleder Grete Salvesvold for et godt samarbeid og drøftinger underveis, og for interessante samlinger med politikere, fylkesplansjefer og fagpersoner i de seks fylkeskommunene som var med i prosjektet.

Oslo, august 2024
Transportøkonomisk institutt

Bjørne Grimsrud
Administrerende direktør

Silvia J. Olsen
Avdelingsleder



Innhold

Sammendrag

1	Innledning.....	1
1.1	Bakgrunn	1
1.2	Organisering, arbeidsformer og økonomiske rammer	1
1.3	Rapportstruktur	2
2	Utgangspunkt og tilnærming	4
2.1	Hvordan vi har jobbet i prosjektet.....	4
2.2	Tematisk tilnærming	4
2.3	Oversikt over politiske og administrative samlinger	5
3	Bærekraft i regional arealpolitikk.....	8
3.1	Bærekraftsmålene.....	8
3.2	Nasjonale forventninger til regionalt nivå	8
3.3	Arealnøytralitet og økologisk kompensasjon som nye temaer i planleggingen	10
4	Verktøy og metoder i strategiske planprosesser	13
4.1	Aktøranalyser	13
4.2	Areal- og naturregnskap	15
4.3	Planvask	17
4.4	Samspill og dialog mellom politikk og administrasjon.....	18
5	Virksomme regionale arealplaner	21
5.1	Styrket regional planlegging – kunnskapsbehov og virkemidler	21
5.2	Bærekraftig arealbruk – nærmere om fylkeskommunenes rolle og mulighetsrom	23
5.3	Regionale planretningslinjer som styringsverktøy.....	27
5.4	Regional planstrategi 2024 og nye regionale planer – gode veikart mot 2050?	29
6	Den regionalpolitiske veien frem til 2050	31
6.1	Refleksjoner om utviklingen de siste årene knyttet til bærekraftig arealutvikling og forvaltning av natur	31
6.2	Deltakernes tilbakeblikk på prosjektets hensikt og innhold	33
6.3	Den regionalpolitiske veien videre	37
6.4	Oppfølging av prosjektet.....	41
	Referanser	43

Regional arealpolitikk – bærekraft på vår vakt

Oppsummering av FoU-prosjektet «Regional arealpolitikk» i regi av KS

TØI rapport 2043/2024 • Forfattere: Marianne Knapskog og Eva-Gurine Skartland • Oslo 2024 • 44 sider

Rapporten oppsummerer prosjektet «Regional arealpolitikk» i regi av KS, der politikere, fylkesplansjefer og andre fagfolk fra seks fylkeskommuner delte erfaringer og kunnskap i til sammen 13 samlinger. Et viktig spørsmål er «på hvilken vakt» nødvendig omstilling skal skje, i lys av at det bare er sju fylkesvalgperioder frem til 2050 og målet om et tilnærmet utslippsfritt og areanøytralt samfunn. Prosjektet har konkretisert hvorfor bærekraftig arealforvaltning og ivaretagelse av natur er viktig, og hvilken rolle det regionale folkevalgte nivået kan og bør spille i dette arbeidet. Fylkeskommunene er i en unik posisjon til å påvirke både mål, verktøy og systemer (økonomiske, juridiske og organisatoriske) i arbeidet for en langsiktig bærekraftig arealforvaltning, og også til å støtte kommunene i deres rolle som arealplanmyndighet. Prosjektet har belyst nye verktøy og arbeidsformer knyttet til kunnskapsbygging og analyser i tillegg til metoder for samspill både mellom politikk og administrasjon og ulike samfunnsaktører imellom i det regionale arbeidet for nødvendig omstilling.

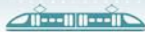
Mål for prosjektet har vært:

1. Tydeliggjøring av regional arealpolitikks rolle i å nå FNs bærekraftsmål.
2. Arealutvikling som regionalt politikkområde: styrket eierskap, samstyring og samspill.
3. Virksomme regionale arealplaner med høy relevans og legitimitet.

Agder, Innlandet, Rogaland, Trøndelag, Viken og Vestfold og Telemark fylkeskommuner deltok i prosjektet.

Rapporten oppsummerer forskning, utredninger og notater som er presentert og diskutert i en serie politiske og faglige seminarer. Prosjektet har i liten grad produsert nytt empirisk materiale, men det har i hovedsak sammenfattet og sett i sammenheng resultater fra gjennomført og pågående utviklingsarbeid som belyster de tre resultatmålene for prosjektet. Etter at serien med politiske og faglige samlinger var avsluttet, ble det gjennomført sluttsamtaler med administrative representanter fra hver av de deltakende fylkeskommunene. Disse samtalene har vært utgangspunkt for det siste kapittelet i rapporten om den regionalpolitiske veien videre.

Som en del av prosjektet er det gjennomført et eget delprosjekt om utforming og bruk av planretningslinjer i regionale planer. Delprosjektet belyste bruken av planretningslinjer i Agder, Rogaland og Viken. TØI ledet en arbeidsgruppe med fagpersoner fra de tre fylkeskommunene, og det er utarbeidet en egen rapport fra delprosjektet (se kapittel 5.3).



Arbeidsformene i prosjektet

Hovedarbeidsformene i prosjektet har vært erfarings- og kunnskapsdeling mellom fylkeskommunene, presentasjon og drøfting av ulike faglige utredninger og temaer og utviklingsarbeid knyttet til resultatmålene for prosjektet.

Det er arrangert fire politiske og ni faglige samlinger som del av prosjektet. Det har vært utstrakt bruk av dialog i grupper, der fylkesplansjefene har vært vertskap for politiske samtaler. Disse samtalene har tatt utgangspunkt i faglige innledninger fra forskere, KS og fylkeskommunene.

Temaer i samlingene

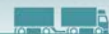
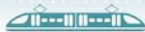
En oversikt over temaene i de politiske og faglige samlingene er vist i kapittel 2.3. Samlingene har belyst relevant forskning, og fylkeskommunene har presentert sitt regionalpolitiske arbeid. Det har blitt lagt vekt på fylkeskommunenes rolle i taktskiftet mot en mer bærekraftig arealpolitikk. Aktøranalyser, areal- og naturregnskap og samspillet mellom politikk og administrasjon er eksempler på temaer som er belyst i samlingene.

Prosjektets effekter og læringspunkter

Aktivitetene i prosjektet har hatt til felles at de skulle støtte og bistå fylkeskommunene i den perioden prosjektet varte. Fylkeskommunene som har deltatt i prosjektet mener de har fått en bedre forståelse for utfordringsbildet og alvorret, og for regional arealpolitikkens betydning for å nå samfunnsmålene knyttet til klima og natur.

Oppsummert bør det være dekning for å si at aktivitetene i KS-prosjektet, sammen med en rekke parallelle endringer og aktiviteter i samme periode har bidratt til:

- verdifull konkretisering av hvorfor bærekraftig arealforvaltning og ivaretagelse av natur er viktig, og hvilken rolle det regionale folkevalgte nivået kan og bør spille i dette arbeidet. Fylkeskommunene er i en unik posisjon til å påvirke både mål, verktøy og systemer (økonomiske, juridiske og organisatoriske) i arbeidet for en langsiktig bærekraftig arealforvaltning.
- økt bevissthet om den regionale arealpolitikkenes betydning og rolle i å løse både klima- og naturkrisen representerer en mulighet for å styrke regionale arealplaners betydning og legitimitet.
- å belyse hvordan mulighetsrommet fylkeskommunene har i arealpolitikken i dag kan utnyttes bedre, men også at det er behov for systemendringer på alle forvaltningsnivåer hvis vi skal nå klima- og naturmålene.
- å belyse at regionale arealplaner bør videreutvikles som hensiktsmessige verktøy for å sette retning regionalt, i tett samhandling med kommunene. Planene må suppleres med fylkeskommunal innsats for oppdaterte kunnskapsgrunnlag, som f.eks. areal- og naturregnskap.
- økt bevissthet om betydningen av nye verktøy og arbeidsformer både for kunnskapsbygging og analyser, men også metoder for samspill mellom politikk og administrasjon og ulike samfunnsaktører imellom i arbeidet med å utarbeide virksomme regionale planer for nødvendig omstilling.
- å synliggjøre at det er behov for bredere møteplasser for fylkeskommuner for å utveksle erfaringer og for å lære av hverandre. Dette behovet gjelder både for politikere, administrative ledere og for fagmiljøer. Prosjektet har særlig tydeliggjort behovet for møteplasser der folkevalgte og administrasjon får bredere kontaktflater og møteplasser, og hvor dilemmaer og muligheter i bl.a. arealpolitikken kan belyses.



Delprosjekt om regionale planretningslinjer som styringsverktøy

I utgangspunktet er det mindre statlige føringer for bestemmelser og retningslinjer i regionale planer enn det er for kommunale planer. Mens det i plan- og bygningsloven er fastsatt hva det kan settes bestemmelser om i kommuneplan og reguleringsplan, er det ikke i samme grad gitt slike rammer for regionale planer. Plan- og bygningsloven åpner imidlertid for at det kan gis regionale planbestemmelser for opptil ti år. Det åpnes også i loven for retningslinjer som formidler regional politikk ved at de er retningsgivende, og at slike retningslinjer kan legges til grunn for innsigelser fra regionale og statlige myndigheter.

Som del av prosjektet har det blitt kartlagt og analysert planretningslinjer i Agder, Rogaland og Viken. Kartleggingen viser at fylkeskommunene i større grad bruker prosessuelle retningslinjer der det settes krav til videre utredninger i kommunene, heller enn at det settes materielle (ofte tallfestede) krav. De ulike typene retningslinjer er vist i figuren i kap. 5.3.

Regional arealpolitikks rolle i omstillingen frem mot 2050

Som del av prosjektet er det også utarbeidet et notat om fylkeskommunenes rolle i bærekraftig arealbruk med NIBR/OsloMet som fagansvarlig.

Notatet fra NIBR/OsloMet utdyper innholdet i fylkeskommunenes rolle som regional samfunnsutvikler innenfor området *bærekraftig arealbruk*, og tar utgangspunkt i følgende fylkeskommunale roller:

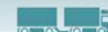
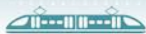
1. Gi regionalpolitisk retning: Helhetlig samfunnsutvikling i et regionalt perspektiv.
2. Være bindeledd og brobygger til statlige sektormyndigheter.
3. Forankring av kommuneoverskridende løsninger og utviklingsretninger hos lokalpolitikere, næringsliv og sivilsamfunn.
4. Understøtte og veilede kommunene for å øke deres evne til å ivareta sitt ansvar – mobilisere den lokale samfunnsutviklingsrollen.
5. Utøve strategisk regionalpolitisk ledelse for å ivareta natur- og klimaansvaret.

Notatet var ment å legge til rette for dialog om hvordan denne rollen praktiseres i dag på det arealpolitiske området, og hvordan den kan utvikles i årene fremover. En annen viktig hensikt med notatet var å bygge bro mellom faglig og politisk begrepsbruk og forståelsesramme av regional arealpolitikk, og å utforske hvordan fag og politikk gjensidig kan styrke hverandre. Fagnotatet oppsummerte relevant forskning og definerte problemstillinger fylkeskommunene ble oppfordret til å drøfte internt før den politiske samlingen. Notatet er gjengitt i sin helhet i kapittel 5.2.

Da fagnotatet fra NIBR/OsloMet ble presentert og drøftet i en av de politiske samlingene, var inngangsspørsmålet «på hvem sin vakt» den nødvendige omstillingen skal skje, i lys av at det bare er sju fylkesvalgperioder frem til 2050 og målet om et tilnærmet utslippsfritt og areanøytralt samfunn. Diskusjonen i den politiske samlingen dreide seg i stor grad om behovet for endringsvilje og veivalg knyttet til hvilke av de sju fylkestingene frem til 2050 som skal ta de tøffeste valgene, og konsekvenser av å skyve slike valg ut i tid. I etterkant ble dette seminaret fremhevet som viktig, og spørsmålet om på hvilken vakt nødvendige valg bør tas er bakgrunnen for tittelen på denne rapporten.

Fylkeskommunene videreutvikler både rollen sin og virkemidlene sine

Fylkeskommunene har, som del av prosjektet, presentert ulike virkemidler i den regionale planleggingen (se tabellen i 5.4). Dette gjelder verktøy som arealregnskap, samarbeidsavtaler, utarbeidelse av kunnskapsgrunnlag og regionale planer. Nye metoder knytter seg til



bærekraftsprofiler og planvask, der fylkeskommunene kan bidra inn i både regionale og kommunale prosesser.

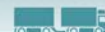
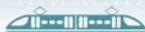
Ved avslutningen av prosjektet er arbeidet med regionale planstrategier for perioden 2024-2027 godt i gang. Alle fylkeskommunene sender eller har sendt forslag til planstrategi på høring 1. halvår 2024. Strategiene er basert på kunnskapsgrunnlag som blant annet tydeliggjør utviklingstrekk knyttet til klima og natur. De viser en god vektning mellom det å gi retning for arealbruk og ivaretagelse av natur i henholdsvis sentrale strøk (samordnet areal- og mobilitetsutvikling, by- og tettstedsutvikling) og i rurale deler av fylket (fjell- og vannforvaltning, jord- og landskapsvern, ivaretagelse av karbonrike områder, biologisk mangfold, med mer). Fylkeskommunene i prosjektet planlegger også utarbeiding av regionale planer/strategier knyttet til energiomstilling og fremtidens energisystem. Flere fylkeskommuner henter også inspirasjon fra hvordan Rogaland har jobbet med fylkeskommunes plan for etablering av energi- og arealkrevende virksomhet vedtatt av Rogaland fylkesting i juni 2023 (Rogaland fylkeskommune 2023) selv om ikke alle fylkeskommunene lager en egen plan på temaet.

Ønsker for videre utvikling

Med bakgrunn i sluttsamtalene med administrative representanter er det oppsummert noen ønsker for veien videre:

- Helhetlig og systematisert regional innsats for å løse klima- og naturkrisen i et tillitsbasert og tett samspill mellom folkevalgte og administrasjon, og med god faglig tilrettelegging for politikkutvikling.
- Politisk handlingsrom og vilje til å representere det regionale perspektivet i arealpolitikken. Regionale politikere som både spiller kommunene gode, og samtidig er representanter for det regionale og står i de politiske utfordringene dette gir.
- Klare forventninger fra nasjonale politikere til regionale politikere. Støtte til den regionalpolitiske rollen fra nasjonale myndigheter som gir legitimitet. Behov for nasjonal tolking av naturavtalen og hva dette fører til av forventninger til fylkeskommunene.
- Det bør avklares om arealnøytralitet bør settes som nasjonalt mål¹, på linje med klimanøytralitet. Bedre husholdning med natur og større bevissthet og mer kommunikasjon om dette som tema.
- Klarere rammer for blant annet naturrestaurering og økologisk kompensasjon som grunnlag for veiledning av kommunene.
- Videreutvikling av kunnskapsbasert planlegging – trenger et regionalt nivå for kunnskap, areal- og naturregnskap, planvask, med mer.
- Tillit hos kommunene til at de kan gå til regionalt nivå for veiledning og samhandling. Viktig at fylkeskommunene kvalifiserer seg for en slik rolle.
- Systemer som bidrar til samordnet innsats på tvers av forvaltningsnivåer og mellom kommuner over tid.
- Bygge videre på positive erfaringer, som den tverrpolitiske satsingen på tvers av kommune- og fylkesgrenser for å redde Oslofjorden.
- Positiv oppmerksomhet nasjonalt og regionalt til kommuner som fører en arealpolitikk som er på målsatt kurs.

¹ KS landsting vedtok i februar 2024 «arealnøytralitet som hovedregel for arealbruk», se pkt. 5.1.2 i «Kommunesektorens prioriteringer 2024-2027».



Den regionalpolitiske veien videre

For å oppnå ønskene over, kreves det både kunnskapsbygging, endringer i rammebetingelser, nye arbeids- og organisasjonsformer og ambisiøse mål. I tillegg trekker rapporten frem en del temaer som spesielt viktige i regional planlegging fremover:

- Etablering av fornybar energiproduksjon og lokalisering av grønn industri sett opp mot målet om areal- og naturnøytralitet.
- Fritidsboligbyggingens konsekvenser for natur.
- Forsterket og fornyet innsats knyttet til bærekraftig by- og stedsutvikling og bærekraftig mobilitet.
- Styrket regionalt samarbeid om kunnskapsbygging, metodeutvikling og interessepolitisk arbeid.

Oppfølging av prosjektet

Ved avslutningen av dette KS-prosjektet er det spennende prosesser i gang knyttet til langsiktig bærekraftig arealforvaltning, både i den enkelte fylkeskommune og i regi av KS. Et viktig tema fremover er hvordan fylkeskommunene kan styrke hverandre ytterligere gjennom tettere samarbeid og erfaringsutveksling, og hvordan KS som medlemsorganisasjon kan understøtte dette.

Både i KS-regi og i den enkelte fylkeskommune bør spørsmålet om «på hvilken vakt» nødvendige samfunnsendringer skal skje holdes høyt, både politisk og faglig.

1 Innledning

1.1 Bakgrunn

De regionale planene og strategiene som har fått mest oppmerksomhet de siste tiårene, er de som har samordning av areal og transport som tema. Disse planene omhandler gjerne vekstfordeling, prinsipper for lokalisering av boliger og arbeidsplasser, rammer for store samferdselsinvesteringer og bruk av virkemidler for miljøvennlig mobilitet. Målet med disse planene er et arealeffektivt og kollektivunderbyggende utbyggingsmønster, som samtidig fremmer utvikling av livskraftige byer og tettsteder. Dette gir planene positiv effekt både på klimagassutslipp og nedbygging av areal. Men fordi planene legger tydelige føringer for kommunenes arealpolitikk, utløser de ofte debatter om regional arealplanleggings legitimitet og nytte, i spenningsfeltet mellom nasjonale føringer og lokalt selvstyre.

Samtidig har det de siste årene vokst frem økt bevissthet om at vi ikke bare står overfor en klimakrise, men også en naturkrise, og at disse henger sammen og må løses sammen og samtidig. Omfanget av nedbygging av urørt natur, og de negative konsekvensene av dette både for klimagassutslipp og økosystemer, er godt dokumentert.

Dette var noe av bakgrunnen for at KS så behovet for å igangsette et FoU-prosjekt som belyste hvordan regional arealpolitikk og regionale planer for arealbruk kan bidra til å realisere bærekraftsmålene, og gi økt kunnskap om synergier, interesseavveininger, målkonflikter og mulige nye løsninger knyttet til regional arealpolitikk. Resultatmål for prosjektet:

1. Tydeliggjøring av regional arealpolitikks rolle i å nå FNs bærekraftsmål.
2. Arealutvikling som regionalt politikkområde: styrket eierskap, samstyring og samspill.
3. Virksomme regionale arealplaner med høy relevans og legitimitet.

Tidspunktet for prosjektet ble valgt med bakgrunn i at alle landets fylkeskommuner behandlet regional planstrategi i løpet av 2020, og dermed hadde politisk fastlagte rammer for hvilke plan- og strategiprosesser som skal prioriteres i valgperiode 2019-2023.

De seks fylkeskommunene som har deltatt har vært i ulike faser i sine plan- og strategiprosesser for arealbruk gjennom de drøyt to årene prosjektet varte. Mens noen var i starten av prosesser med nye eller reviderte arealplaner/-strategier, var andre i en situasjon der de skulle følge opp en nylig vedtatt plan eller strategi. Dette har gjort det mulig for prosjektet å bygge kunnskap om ulike dimensjoner i regional arealpolitikk gjennom ulike faser.

1.2 Organisering, arbeidsformer og økonomiske rammer

Hovedarbeidsformene i prosjektet har vært erfarings- og kunnskapsdeling mellom fylkeskommunene, presentasjon og drøfting av ulike faglige utredninger og temaer og utviklingsarbeid knyttet til resultatmålene for prosjektet. Aktivitetene i prosjektet har hatt til felles at de skulle støtte og bistå fylkeskommunene i den perioden prosjektet varte.

Figur 1 under viser hvordan prosjektet har vært organisert.

Organisering av FoU-prosjektet

Varighet:
2021-2024

Budsjett:
2,25 mill. kroner eks mva
(hele prosjektperioden)

Styringsgruppe:
Fylkesplansjefene i de deltakende fylkeskommunene og fagleder plan, KS.

Nettverksgruppe:
Faglige representanter fra Agder, Innlandet, Rogaland, Vestfold og Telemark, Trøndelag og Viken
Forskerteam (faglig sekretariat)
KS (møteledelse)

Politisk representasjon i prosjektet:
Fastsettes av den enkelte fylkeskommune, men gjerne fylkesordfører/fylkesvaraordfører, representant fra mindretallet og utvalgsleder/fylkesråd for regional arealplanlegging.

Forskerteam:
TØI (oppdragsleder), Léva Urban Design og Universitetet i Sørøst-Norge (Sesam)
Forskerteamet ble rekruttert gjennom innovativ anskaffelsesprosess.

Prosjekteierskap og prosjektledelse:
KS, Avdeling for samferdsel, plan og miljø
Prosjektleder: Grethe Salvesvold

Referansemiljøer:
Kommunedirektørutvalg Trøndelag
Div. relevante fagmiljøer

Referanseprosjekter:
KS FoU-prosjekt «Samfunnsdelen som politisk styringsverktøy»
KS FoU-prosjekt «Fylkeskommunen som planfaglig veileder»
KS FoU-prosjekt «Bærekraftig arealbruk innenfor rammen av lokalt selvstyre»
KS FoU-prosjekt om utvikling av areal- og naturregnskap

Div. eksterne prosjekter og prosesser relatert til bærekraftig arealforvaltning.

Delprosjekt: Planretningslinjer som verktøy
Faggruppe med representanter fra Agder, Rogaland og Viken, under ledelse av Marianne Knapskog, TØI.

Figur 1: Organisering av prosjektet. Figur utarbeidet av KS.

Styringsgruppen i prosjektet har bestått av fylkesplansjefene i de deltakende fylkeskommunene Agder, Innlandet, Rogaland, Vestfold og Telemark, Trøndelag og Viken, i tillegg til leder av fagområde plan i KS.

Prosjektledelsen ble ivaretatt av KS v/Avdeling for samferdsel, plan og miljø. Prosjektleder har vært Grethe Salvesvold.

En rekke organisasjoner og fagmiljøer har vært **referansemiljøer** i prosjektet. Bruken av slike har blitt avklart underveis i prosjektperioden.

Det ble etablert både **administrative og politiske arenaer** i prosjektet. Det ble gjennomført ni administrative nettverkssamlinger og fire samlinger med politikere som målgruppe. Den enkelte fylkeskommune avgjorde selv innretningen på det politiske engasjementet i prosjektet. Flertallet av fylkeskommunene fulgte KS' anbefaling om å la seg representere ved fylkesordfører og representant fra mindretallet, gjerne også varafylkesordfører og utvalgsleder/fylkesråd for regional arealplanlegging.

Høsten 2021 inngikk KS avtale med **eksternt konsulentteam** bestående TØI, Léva Urban Design og Universitetet i Sørøst-Norge (Sesam). TØI ledet konsulentoppdraget, og har også hatt prosjektledelsen av et delprosjekt om planretningslinjer som har inngått i hovedprosjektet. Konsulentteamet har både gitt prosessbistand i planlegging og gjennomføring av samlinger og stått for kartlegginger, faglige delutredninger og løpende prosjektlederstøtte.

Prosjektets arbeidsform tillot justeringer underveis, basert på innspill fra de deltakende fylkeskommunene. Det ble gjort noen justeringer i FOU-støtten som følge av dette.

1.3 Rapportstruktur

Denne rapporten presenterer de ulike tematiske inngangen i prosjektet, med hovedvekt på innholdet i de politiske og administrative samlingene. Etter at serien med politiske og faglige samlinger var avsluttet, ble det gjennomført sluttsamtaler med administrative representanter fra hver av deltakende fylkeskommunene. Disse samtaler har vært utgangspunkt for det siste kapittelet i rapporten om den regionalpolitiske veien videre.

Prosjektet har produsert noe nytt materiale gjennom en TØI-rapport om bruk av regionale planretningslinjer (Knapskog 2024) og fagnotatet «Bærekraftig arealbruk – nærmere om fylkeskommunens rolle» (gjengitt i 5.2), men i hovedsak er temaene i samlingene basert på eksisterende kunnskap fra annet

utviklingsarbeid, både i regi av KS og andre kompetansemiljøer. Basert på diskusjonene har det blitt oppsummert læringspunkter, både underveis i samlingene og i sluttsamtalene med fylkeskommunene, og disse er gjengitt i rapporten. Den litteraturen som er brukt er gjengitt i litteraturlisten og det går frem av teksten hvem som har skrevet den der dette ikke er gjort av forskerteamet.

2 Utgangspunkt og tilnærming

2.1 Hvordan vi har jobbet i prosjektet

Våren 2021 gjennomførte prosjektledelsen i KS samtaler med de seks deltakende fylkeskommunene for å drøfte rammene for prosjektet nærmere, og få innspill til hva som skal til for at prosjektet skal oppleves vellykket og nyttig for fylkeskommunene. Noen hovedinntrykk fra disse samtalene:

- stor motivasjon for å dele kunnskap og drive utviklingsarbeid sammen. Alle har noe å lære, og lære bort.
- store ulikheter i strategiske grep i arealpolitikken (blant annet i arbeidet med bolig-, areal- og transportpolitikken) – godt utgangspunkt for erfaringsdeling og bevisstgjøring.
- positive holdninger til politikkdimensjonen i prosjektet, både når det gjelder fylkespolitikeren som samfunnsutvikler, det politiske samspillet på tvers av forvaltningsnivåene og samspillet politikk-administrasjon.
- relativt like holdninger på tvers av fylkeskommunene til bærekraftmålenes utfordringer og muligheter.

Med bakgrunn i disse samtalene ble de tre resultatmålene for prosjektet fastsatt. Det ble bestemt at prosjektet skulle ha både en politisk og faglig dimensjon, og både en faglig/metodisk og prosessuell tilnærming. Det faglige innholdet har vært knyttet til bærekraftig arealforvaltning og nye tema innen regional planlegging som følge av erkjennelsen av at vi har en naturkrise i tillegg til en klimakrise, og at disse to henger sammen og forsterker hverandre negativt. Disse nye problemstillingene utfordrer fylkeskommunens rolle, både som politikktvikler, planmyndighet og utviklingsaktør, og gir behov for nye metoder og verktøy, som areal- og naturregnskap, aktøranalyser og økt samhandling mellom folkevalgte og administrasjon.

De deltakende fylkeskommunene har blitt spurt om råd underveis for å sikre mest mulig relevant og nyttig innhold og gjennomføring av prosjektet. Fylkesadministrasjonene har bidratt aktivt for å få relevante diskusjoner og kunnskap som kan tas videre i praksis. Dette har forsterket forståelsen for at fylkeskommunene har mye til felles, og at det finnes felles løsninger på en del av utfordringene fylkeskommunene står ovenfor.

Fylkesplansjefene har hatt en aktiv rolle i forberedelse og gjennomføring av de politiske samlingene, og arbeidsformen i disse samlingene har tilrettelagt for tett dialog mellom disse og de folkevalgte. Som del av prosjektet er det gjennomført et delprosjekt om bruk av regionale planretningslinjer som verktøy (se kapittel 5.3). Det er laget en egen rapport fra delprosjektet, utarbeidet av en faggruppe med representanter fra Agder, Rogaland og Viken.

Prosjektet har også fått utarbeidet et notat og arbeidsopplegg om fylkeskommunenes rolle for bærekraftig arealbruk (se kapittel 5.2). Her ble det spesielt lagt vekt på at veien frem mot 2050 består av sju valgperioder, og at det er behov for politiske drøftinger av hva som bør skje på hvilken vakt. Denne inngangen speiler også tittelen på rapporten.

2.2 Tematisk tilnærming

Programmene for de fire politiske samlingene og de ni fagsamlingene søkte å belyse temaer relatert til resultatmålene for prosjektet:

1. Tydeliggjøring av regional arealpolitikks rolle i å nå FNs bærekraftsmål.
2. Arealutvikling som regionalt politikkområde: styrket eierskap, samstyring og samspill.
3. Virksomme regionale arealplaner med høy relevans og legitimitet.

Se tabell 1 for oversikt over innholdet i samlingene.

Innholdet i samlingene har blitt fastsatt underveis etter hvert som prosjektet har utviklet seg, for å være mest mulig relevant for fylkeskommunene som deltok. I den første politiske samlingen ble det gitt signaler om at det var størst interesse for å høre fra andre fylkeskommuner og diskutere erfaringer. I prosjektet har det vært lagt vekt på samarbeid og erfaringsutveksling der fylkeskommunenes styrker og 'spesialiteter' har blitt presentert samtidig som man har sett nærmere på felles utfordringer og nye problemstillinger fylkeskommunene må hensynta. 'Spesialitetene' har vært både tematiske og metodiske planleggingsgrep fylkeskommunene har hatt gode erfaringer med, og hva andre kan lære av disse. Det har også blitt presentert problemstillinger kommuner står ovenfor, og vist hvordan fylkeskommunene kan være en del av løsningen gjennom regionale planer, veiledning og andre virkemidler. Presentasjonene fra fylkeskommunene har både vært holdt administrativt, og i samspill mellom administrative og politiske representanter. Det har vært satt av god tid til diskusjoner og gruppearbeid.

I forkant av de politiske samlingene har det i de fleste fylkeskommunene vært avholdt formøter lokalt mellom de politiske og administrative deltakerne. Slike arbeidsformer er i tråd med målet om mer samhandling og økt tillit mellom politikere og administrasjon i det regionale plan- og utviklingsarbeidet.

Administrerende direktør i KS bidro i to av de politiske samlingene. I tillegg bidro KS med faglige innlegg på flere av samlingene, der det ble informert om temaer som internasjonale avtaler, regjeringens politikk, ny forskning og annen informasjon KS har tilgang til, inkludert andre prosjekter KS driver eller er med på.

2.3 Oversikt over politiske og administrative samlinger

Tabell 1 viser en oversikt over temaer i de fire politiske og ni faglige samlingene i prosjektet. Fylkesplan-sjefene og representanter fra administrasjonen deltok i fagsamlingene sammen med representanter fra KS og forskerteamet. Disse deltok i også i de politiske seminarene. De politiske representantene var i hovedsak fra politiske ledelse (fylkesordfører/varaordfører), utvalgsledere med ansvar for blant annet arealpolitikk og mindretallsrepresentanter.

Tabell 1: Oversikt over seminarene og tema.

Dato	Type seminar	Tema
17.12.21	Fagseminar	<p>Introduksjon til og oppstart av prosjektet</p> <p>Presentasjon av prosjektets mål og arbeidsformer og introduksjon av konsulentteam.</p> <p>Fylkesvise innlegg om arbeidet med regional arealpolitikk, inkl. forventninger til og suksesskriterier for prosjektet.</p> <p>Presentasjon av metode for vurdering av planers virkninger, Eva Gurine Skartland, TØI.</p>
19.01.22	Fagseminar	<p>Arealutvikling som regionalt politikkområde: styrket eierskap, samstyring og samspill</p> <p>Eierskap, samstyring og samspill – hva mener vi med disse begrepene, og hvordan få det til? Introduksjon av ulike egnede metoder med etterfølgende gruppedrøftinger.</p>

Dato	Type seminar	Tema
16.03.22	Fagseminar	<p>Prosjektplan og introduksjon til viktige problemstillinger</p> <p>Hvordan skal vi jobbe videre i prosjektet for å innfri fylkeskommunenes behov og forventninger? Forslag til arbeidsformer knyttet til ulike temaer i prosjektet.</p>
	Politisk seminar	<p>Derfor mener KS at regional arealpolitikk er viktig, Lasse Hansen, administrerende direktør, KS.</p> <p>Bærekraftig arealforvaltning – utfordringer og virkemidler, Nikolai K. Winge, Holth og Winge, og Gro Sandkjær Hanssen, OsloMet/NIBR.</p> <p>Arealdimensjonen i byvekstavtaler, Aud Tennøy, TØI.</p> <p>Samspill og dialog mellom politikk og administrasjon, FoU-prosjekt i regi av KS Storbyforskning i Stavanger kommune. Eli Sirnes Willumsen, Stavanger kommune.</p> <p>Nye tankebaner og handlingsmønstre i regionalt samarbeid, Lars Ueland Kobro, SESAM, USN.</p>
27.04.22	Fagseminar	<p>Videreutvikling av prosjektet, erfaringer så langt og rammer for de kommende seminarene</p> <p>Regional samstyring i praksis – interessentanalyse som verktøy. Introduksjon til neste fagseminar og forslag til case.</p> <p>Planretningslinjer i regionale BATP-planer, oppretting av faglig arbeidsgruppe for å undersøke planretningslinjer (Viken, Rogaland og Agder).</p> <p>Drøfting av temaer for utdypende fagnotater (delprosjekter).</p>
08.06.22	Fagseminar	<p>Bærekraftig arealbruk</p> <p>Regional samstyring i praksis – interessentanalyse som verktøy. Introduksjon til metode med etterfølgende gruppearbeid knyttet til forberedte case fra fylkeskommunene.</p> <p>Bærekraftig arealbruk – nærmere om den regionale rollen.</p> <p>Presentasjon av 15 forslag til nye virkemidler for bærekraftig arealbruk, og drøfting av fylkeskommunenes rolle og mulighetsrom knyttet til forslagene. Jfr. KS FoU prosjekt 'Bærekraftig arealbruk innenfor rammen av lokalt selvstyre'.</p> <p>Arealdimensjonen i avtaler for samordning av areal og transport/mobilitet (TØI).</p>
28.10.22	Fagseminar	<p>Areal- og naturregnskap</p> <p>Orientering om KS FoU-prosjekt om implementering av areal- og naturregnskap for kommunesektoren.</p>
	Politisk seminar	<p>Kunnskap og kompetanse for bærekraftig arealpolitikk – samling, strukturering, kvalitetsheving og bruk</p> <p>Økt kunnskap og kompetanse for bærekraftig arealutvikling i Norge.</p> <p>Hvordan kan fylkeskommunene bidra til produksjon, samling og kvalitetsheving av kunnskap og kompetanse? Oppspill til drøfting v/Agder fylkeskommune og Viken fylkeskommune.</p> <p>Hva kjennetegner kunnskap og data som oppleves nyttig og anvendbar for politikerne? Oppspill til drøfting v/Rogaland fylkeskommune og Vestfold og Telemark fylkeskommune.</p> <p>Samarbeid for bærekraftig arealutvikling – hvorfor, hvem og hvordan?</p> <p>Trøndelag: Byvekstavtale, interkommunal plan og Regional plan for arealbruk – hvordan virker disse sammen i Trondheimsregionen?</p> <p>Innlandet: Samarbeidsmodeller for byregionene i fylket.</p> <p>Forberedelse til politisk seminar nr. 3</p> <p>Bærekraftig arealbruk – nærmere om fylkeskommunenes rolle.</p> <p>Klar formidling av komplekse sammenhenger.</p>

Dato	Type seminar	Tema
10.03.23	Fagseminar	<p>Nye kunnskapsbehov knyttet til ny valgperiode</p> <p>Samarbeid om fornyelse av det regionale folkevalgtprogrammet 2023</p>
	Politisk seminar	<p>Oppfølging av naturavtalen</p> <p>Sammen for naturen – samarbeid mellom Klima- og miljødepartementet og KS om oppfølging av naturavtalen.</p> <p>Dette gjør KS – et overblikk over aktiviteter og samarbeid relatert til bærekraftig arealbruk på regionalt nivå.</p> <p>Bærekraftig arealbruk – nærmere om fylkeskommunenes rolle</p> <p>Presentasjon av notatet 'Bærekraftig arealbruk – nærmere om fylkeskommunenes rolle', Gro Sandkjær Hanssen, NIBR/OsloMet.</p> <p>Hvordan ønsker fylkespolitikere å jobbe for å fylle rollen, og hvordan kan administrasjonen støtte dem i dette arbeidet?</p> <p>Refleksjonsinnlegg (politikere og fylkesplansjef sammen) fra Agder og Vestfold og Telemark med etterfølgende panelsamtale og plenumsdialog.</p>
19.04.23	Fagseminar	<p>Nye plantema, problemstillinger og prosjekter</p> <p>Informasjon fra KS om relevant nytt siden sist om temaet bærekraftig arealforvaltning. Dialog med nasjonale myndigheter og interessepolitisk arbeid.</p> <p>Nye FoU-prosjekter: areal- og naturregnskap, bruk av dispensasjoner, opplæringsmodul planutvalg m.m.</p> <p>Vurdering av regionale planer i Viken. Presentasjon av rapport fra Rambøll og Henning Larsen.</p> <p>Planretningslinjer som verktøy, orientering fra faggruppe:</p> <ul style="list-style-type: none"> • erfaringer og muligheter • forslag til videre prosess <p>Arealnøytralitet – hva er status rundt i fylkene, og hvordan kan fylkeskommunene understøtte kommunenes arbeid?</p> <p>Arealnøytralitet i praksis – erfaringer og utfordringer i Nordre Follo, v/ Anne Holten, Nordre Follo kommune.</p> <p>Status og utfordringer i den enkelte fylkeskommune – hvor går veien videre?</p>
09.06.23	Fagseminar	<p>Den regionalpolitiske veien frem til 2050 – hvordan kan organisering og arbeidsformer hjelpe oss?</p> <ul style="list-style-type: none"> • fylkesplansjefnettverket • hvordan jobber vi strategisk med samferdsel i KS – erfaringer fra innsiden
	Politisk seminar	<p>Hva må gjøres på hvilken vakt? Den regionalpolitiske veien frem til 2050.</p> <p>Opptakt til drøfting og refleksjon om veien mot 2050 v/adm.dir. KS Lasse Hansen.</p> <p>Regional planstrategi 2024 og nye regionale planer – gode veikart mot 2050?</p> <p>Smakebiter fra fylkeskommunene på kunnskapsgrunnlag og annet utviklingsarbeid knyttet til bærekraftig arealbruk.</p> <p>Avslutning av seminaret og FoU-prosjektet: Hva er det viktigste vi tar med oss?</p> <p>Anbefalinger og lærdom fra prosjektet, knyttet til de tre resultatmålene.</p>

3 Bærekraft i regional arealpolitikk

3.1 Bærekraftsmålene

Bærekraftsmålene (i figur 2) kan ha stor betydning for videreutvikling av den regionale arealpolitikken rolle og innhold frem mot 2030. Det finnes mye eksisterende kunnskap om kausale effekter av arealplanlegging når man skal se på hvordan arealplanleggingen bør innrettes i ulike lokale kontekster for å nå bærekraftsmålene (Næss 2001). Det er med andre ord mulig å ta grep lokalt, men grepene må være presise og anvendelige. Samtidig vet man også fra tidligere studier at mål, strategier og tiltak kan svekke eller utelukke hverandre, og at tiltak som er positive for ett mål kan føre til sterkt negative konsekvenser for andre mål (Skartland 2021). Noen ganger er dette på grunn av motstridende politiske mål, men ofte også på grunn av at man arbeider og henter inn kunnskapsgrunnlag i sektoriserte miljøer, både innenfor forskning og planleggingspraksis (Christensen 1985, Flyvbjerg 2002, Næss mfl. 2015, Tennøy mfl. 2016).

Det er sannsynlig at bevisst bruk av bærekraftsmålene i regional arealpolitikk kan bidra til at man lettere kan håndtere konflikter og motstridende mål. Samtidig kan kunnskapsinnhenting, strategier og plangrep bli mer virkningsfulle hvis det etableres enighet om en villet utvikling gjennom samskaping på tvers av sektorer og plannivå. Å arbeide mot bærekraftsmålene med en kunnskapsbasert, villet og bevisst arealpolitikk på regionalt nivå gir større sannsynlighet for positive effekter, både på regionalt og lokalt nivå. Dette fordrer samarbeid mellom fag og forvaltningsnivåer innenfor offentlig sektor. Samordnet offentlig innsats kan forsterkes med nye grep for å mobilisere og kommunisere med sivilsamfunn og næringsliv. Slikt samarbeid er i FNs dokumentasjon gitt plass og oppmerksomhet i et eget bærekraftsmål; Bærekraftsmål 17 Samarbeid for å nå målene.



Figur 2: FNs bærekraftsmål. Kilde: FN sambandet.

3.2 Nasjonale forventninger til regionalt nivå

I nasjonale forventninger til lokal og regional planlegging (2023-2027) adresseres en rekke regionale planoppgaver og det er store forventninger til fylkeskommunene som planfaglig veileder og kunnskapsleverandør for planbeslutninger. Følgende regionale 'planbestillinger' relatert til arealutvikling kan leses ut av forventningsdokumentet:

- Regional planlegging er viktig for at regionen som helhet kan legge til rette for tilstrekkelig boligbygging og et effektivt transportsystem både i byer, tettsteder og spredtbygde områder (BATP).
- Regionalt utbyggingsmønster, senterstruktur og overordnede transportløsninger fastsettes i regionale eller interkommunale areal- og transportplaner. Planene tar hensyn til regionale og lokale forutsetninger og utbyggingspress.
- Regional planlegging skal gi strategisk retning til næringspolitiske prioriteringer, mobilisere aktørene og samordne offentlig innsats og virkemidler i fylket.
- Regionale planer kan være et godt verktøy for å se næringsarealer i sammenheng med blant annet energibehovet, kraftproduksjonen og kapasiteten i kraftnettet og øvrig infrastruktur.
- Regional og kommunal planlegging er viktige verktøy for å sikre at verdifulle mineralforekomster, som kan gi framtidig verdiskaping, ikke bygges ned.
- Lokalisering av nye områder for akvakultur må vurderes i et regionalt og interkommunalt perspektiv.
- Regionale og kommunale planer er gode verktøy for å avklare rammer og lokalisering av reiselivstiltak og ny fritidsbebyggelse.
- Det er viktig at uttak av nytt byggeråstoff og arealer til mellomlagring og deponering av overskuddsmasser ses i sammenheng og avklares i regionale og kommunale planer.
- Det er viktig for Norges evne til å oppfylle natur- og klimamålene at fylkeskommunene og kommunene bruker planverktøyene til å hindre nedbygging av karbonrike arealer som skog og myr, men også jordbruksjord.

I tillegg til disse konkrete planbestillingene beskriver nasjonale forventninger mer generelle forventninger til fylkeskommunenes rolle:

- Fylkeskommunene skal gjennom regional planlegging samordne oppgaver og interesser i regionen, sette aktuelle problemstillinger på dagsordenen, og støtte opp under utviklingen i kommunene.
- Regional planstrategi gir retning til fylkeskommunens samfunnsutviklerrolle. Regionale planer er viktige for å sikre en helhetlig forvaltning og utvikling i regionene innenfor tema som går på tvers av kommunegrensene. Regionale planer må utarbeides i tett samarbeid med kommunene for å sikre god forankring og en felles forståelse av hvordan planene skal følges opp.
- Fylkeskommunene skal veilede og bistå kommunene i samfunns- og arealplanleggingen. Det kan blant annet innebære å bygge et regionalt kunnskapsgrunnlag for å vurdere regionale utfordringer og for å skape felles forståelse av utfordringer og løsninger.
- Fylkeskommunene og statsforvalterne bør legge særlig vekt på å bistå kommuner som mangler tilstrekkelig kompetanse og kapasitet til planlegging, slik at de får løst planoppgavene på en hensiktsmessig måte. Regionale plannettverk er et viktig tiltak for kompetanseutvikling i kommunene.
- Fylkeskommunene har ansvar for å bistå kommunene med kunnskapsgrunnlag og veiledning som støtter opp under målet om attraktive byer og tettsteder som samspiller godt med sine omland.
- Fylkeskommunene og kommunene bør gjennom planleggingen bidra til at det tilrettelegges for mer fornybar energiproduksjon, og legge til rette for effektiv og fleksibel energibruk, herunder utnyttelse av overskuddsenergi fra industrien.
- Fylkeskommunene kan bidra til et godt vurderingsgrunnlag ved å utarbeide regionale analyser av tilgangen til og behovet for arealer til de aktuelle formålene (grønne industrinæringer), i lys av realistisk tilgang på energi.
- Fylkeskommunene har en viktig oppgave i å bidra til samordning av statlige, regionale og kommunale planprosesser for samferdsel. Det legges til rette for videre utvikling av havner og sjøtransport, og lokalisering og nødvendige arealer vurderes i et regionalt perspektiv.

- Jordvern hensyn er et viktig tema i den regionale planleggingen, for eksempel ved at det utarbeides en regional jordvernstrategi.
- Fylkeskommunene og kommunene har en sentral rolle i å ivareta et mangfold av kulturmiljø gjennom samfunns- og arealplanleggingen.

3.3 Arealnøytralitet og økologisk kompensasjon som nye temaer i planleggingen

3.3.1 Begrepene arealnøytralitet og økologisk kompensasjon

Begrepet arealnøytralitet er et relativt nytt begrep som kan defineres som å gjenbruke og fortette allerede utbygde arealer fremfor å bygge ut mer natur. Arealnøytralitet kan også oppnås ved å restaurere natur som økologisk kompensasjon for områder som bygges ut.

Begrepet arealnøytralitet er brukt både av Sabima og Klimautvalget 2050 (2023). Klimautvalget 2050 skiller mellom arealnøytralitet og naturnøytralitet. Til forskjell fra arealnøytralitet inkluderer naturnøytralitet også at kvaliteten på naturen og økosystemene skal opprettholdes.

Klimautvalget 2050 mener at et mål om naturnøytralitet på nasjonalt eller regionalt nivå kan bidra til å tydeliggjøre hvordan arealpolitikken skal bidra til å redusere utslipp av klimagasser og stanse tap av natur (Klimautvalget 2050 2023:134). Et mål om naturnøytralitet vil legge føringer for at ny utbygging i hovedsak skal skje i allerede utbygde områder, at videre nedbygging av naturlige arealer skal unngås, og at natur som bygges ned skal kompenseres gjennom restaurering av tilsvarende areal. Klimautvalget 2050 foreslår at det bør vurderes nærmere hvorvidt det er mest hensiktsmessig med et nasjonalt eller regionalt perspektiv i arbeidet med å nå slike mål, og hvordan områdene til havs skal inngå.

Et eksempel på bruk av de nye begrepene i plansammenheng kommer fra Nordre Follo kommune i Akershus (tidligere Viken). Nordre Follo kommune har vært pilot i et forskningsprosjekt om arealnøytralitet. Nordre Follo har tatt inn bestemmelse om arealnøytralitet og økologisk kompensasjon i kommuneplanens arealdel som ble vedtatt i 2023, se figur 3.

Nordre Follo kommune har utformet bestemmelse om arealnøytralitet og økologisk kompensasjon:

§16.6 Arealnøytralitet

Prinsippet om arealnøytralitet gjelder hele kommunen. Med arealnøytralitet menes å gjenbruke og fortette områder som allerede er utbygd fremfor bygge ned landbruksarealer og natur. Med natur menes hovedøkosystemene skog, våtmark, vassdrag, naturlig åpne områder i lavlandet og semi-naturlig mark, med underliggende naturtyper. Foringet natur, eksempelvis drenert myr, regnes også som natur. Det samme gjelder naturpregede friluft- og grøntområder, eksempelvis parker, hundremeterskoger og urbane grøntkorridorer (side 27).

§18.4 Økologisk kompensasjon

Når en reguleringsplan tillater at natur eller et områdes økologiske funksjon går tapt i strid med prinsippet i §16.6 Arealnøytralitet, skal tiltakshaver yte en økologisk kompensasjon for tapet tiltaket medfører. Økologisk kompensasjon fastsettes av kommunen, og ytes enten som erstatningsareal eller som et økonomisk bidrag til restaureringsprosjekter (side 30)

Figur 3: Fra Nordre Follo kommunes arealdel (2023).

3.3.2 Arealnøytralitet i praksis – intervju med Nordre Follo kommune

KS v/prosjektleder Grethe Salvesvold (KS) har som del av forberedelse til en av samlingene intervjuet Nordre Follo kommune v/Anne Holten (AH), områdeleder for samfunn, klima og miljø, om kommunens arbeid med arealnøytralitet. Intervjuet ble gjennomført i mars 2023. Annes Holtens svar på spørsmålene er gjengitt nedenfor².

KS: Hva vil du beskrive som lokale suksess- og forklaringsfaktorer for at arbeidet kom i gang, og fikk den innretningen det har hos dere? Utdyp gjerne politikernes rolle spesielt.

AH: Det har vært sentralt at arbeidet har hatt god politisk forankring hele veien. Initiativet til å fokusere på arealnøytralitet ble tatt litt parallelt av folkevalgte og administrasjonen, inspirert av Sabima sitt arbeid. Dette ble nedfelt i kommuneplanen vedtatt i de to tidligere kommunene i 2019.

I etterkant har det vært en økende erkjennelse av naturkrise i tillegg til klimakrisen. Det nye kommunestyret vedtok også en samfunnsdel med høye miljøambisjoner.

Ved rullering av kommuneplanen ble det viktig å konkretisere og operasjonalisere miljøambisjonene og arealnøytralitet. I dette arbeidet har også politisk forankring stått sentralt. Vi har gjennomført temamøter og verksteder for kommunestyret der kunnskapsgrunnlaget har blitt presentert. De folkevalgte har fått mulighet for å drøfte operasjonalisering av arealnøytralitet på grunnlag av faglige innspill fra kommunens fagfolk og fra forskningsmiljøer.

KS: Hvilken betydning har samarbeidet med Viken fylkeskommune og ulike kompetanse-/ forskningsmiljøer hatt så langt i prosjektet? – Og hva er forhåpningene for videre samarbeid?

AH: Viken fylkeskommune sitt prosjekt har sammen med forskningsprosjektet EcoGaps vært viktig i et nybrottsarbeid med å utvikle arealregnskap/naturregnskap. Deltakelsen i disse prosjektene har gitt ett viktig push i arbeidet. Vi har forventninger til videre samarbeid og til utvikling av håndterbare verktøy for arealregnskap/naturregnskap.

KS: Hvilke råd vil du gi til landets fylkeskommuner generelt i arbeidet med å understøtte og bistå kommuner som ønsker å bli arealnøytrale?

AH: I arbeidet med å utvikle arealregnskap/naturregnskap som verktøy, trenger kommunene drahjelp. Vi trenger god kunnskap om hvilke naturverdier vi har, og hvilke naturverdier vi i hvert fall må unngå å bygge ned. Det er hensiktsmessig at ikke hver enkelt kommune må ta ansvar for kompetansebygging og metodeutvikling.

Det regionale perspektivet er også viktig. Naturkrise og klimakrise løses ikke av enkeltkommuner. Det er også vanskelig å stå i en prioritering av vern framfor utbygging, dersom nabokommunene agerer helt annerledes og «slipper unna» med det. Å ta vare på naturverdier og naturmangfold må defineres som et tydelig regionalt og nasjonalt mål med en forventning om at det blir fulgt opp i kommunal arealplanlegging og naturforvaltning.

Et godt forankret regionalt planverk kan bidra til å understøtte kommunenes arbeid, slik vi har opplevd at den regionale planen for areal og transport i Oslo og Akershus har gjort for å bygge opp om nullvekstmålet. For Nordre Follo (og tidligere Ski og Oppegård) bidro den regionale planen til første skritt mot bærekraftig arealbruk.

² Miljødirektoratet har også laget en podkast om arealnøytralitet, der Anne Holten blir intervjuet sammen med Ane Tingstad Grav om samme tema:

<https://www.miljodirektoratet.no/tjenester/klimapodcast/klimapodcast-62-arealnøytralitet/>

KS: Og hva kan fylkeskommunene gjøre for å stimulere flere kommuner til å starte en prosess mot arealnøytralitet?

AH: Fylkeskommunene kan skape arenaer for kunnskapsbygging og metodeutvikling. De må også ha fokus på naturkrise og ivareta det regionale perspektivet – slik at de viktigste arealene ikke blir bygd ned i en «konkurrans» om arbeidsplasser og nye innbyggere.

Det må settes mål for vern av naturmangfold på regional (og nasjonalt nivå) og målet må følges opp i myndighetenes innspill til kommunal planlegging. Arbeidet mot arealnøytralitet handler om gode forankringsprosesser kombinert med solid kunnskap.

Fylkeskommunene kan bruke sin veiledningsrolle til å bistå kommunene med begge deler.

Vi har også stått i utfordringer knyttet til å bruke plan- og bygningsloven som virkemiddel i vår nybrottsarbeid. Vi oppfatter at vi mangler arenaer for å drøfte og få veiledning i bruk av juridiske virkemidler for å oppnå arealnøytralitet. Utbyggere trekker i tvil vår hjemmel til å kreve økologisk kompensasjon (erstatningsarealer eller økonomisk kompensasjon). Hverken Statsforvalter eller andre myndigheter har kommentert på våre juridiske bestemmelser på dette området. Vi tolker dette som en aksept for at vi har hjemmel i plan- og bygningsloven. Men opplever å stå litt alene i å utvikle en metodikk for 'økologisk kompensasjon' og for hvordan vi skal håndtere krav om erstatningsarealer og økonomisk kompensasjon.

Vi har spilt inn til KS debatthefte at naturen generelt har et svakt rettsvern og at det er behov for lovutvikling. Men det er også et behov for juridisk bistand i vurdering av hvilket handlingsrom vi har innenfor gjeldende lovverk. Vi opplever at vi må basere oss på egen juridisk kompetanse (der vi trolig er langt bedre stilt enn de fleste kommuner), eller kjøpe svært dyr juridisk kompetanse eksternt.

4 Verktøy og metoder i strategiske planprosesser

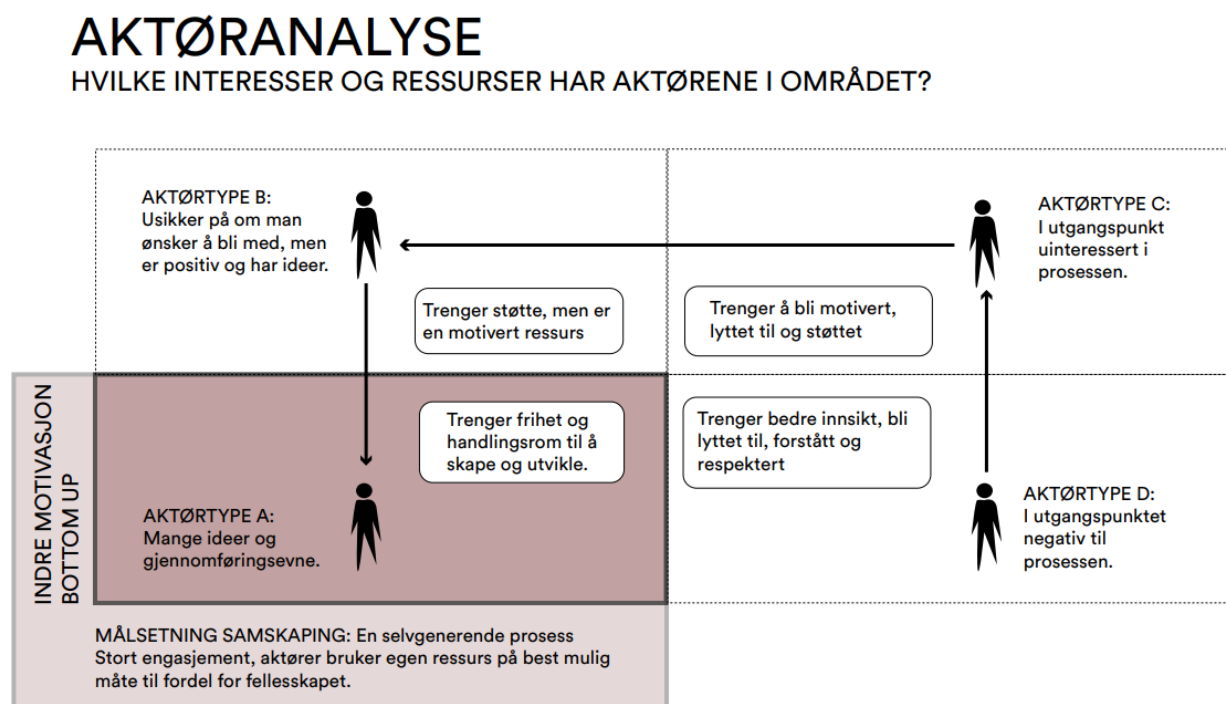
En god planprosess stiller store krav både til kunnskapsgrunnlag, involvering av de som er berørt og forankring hos og påvirkning fra de som skal vedta planen. Det er mange metoder som brukes for å sikre forsvarlige og gode planprosesser. I dette prosjektet har vi prøvd ut et knippe av dem. Disse beskrives nedenfor.

4.1 Aktøranalyser

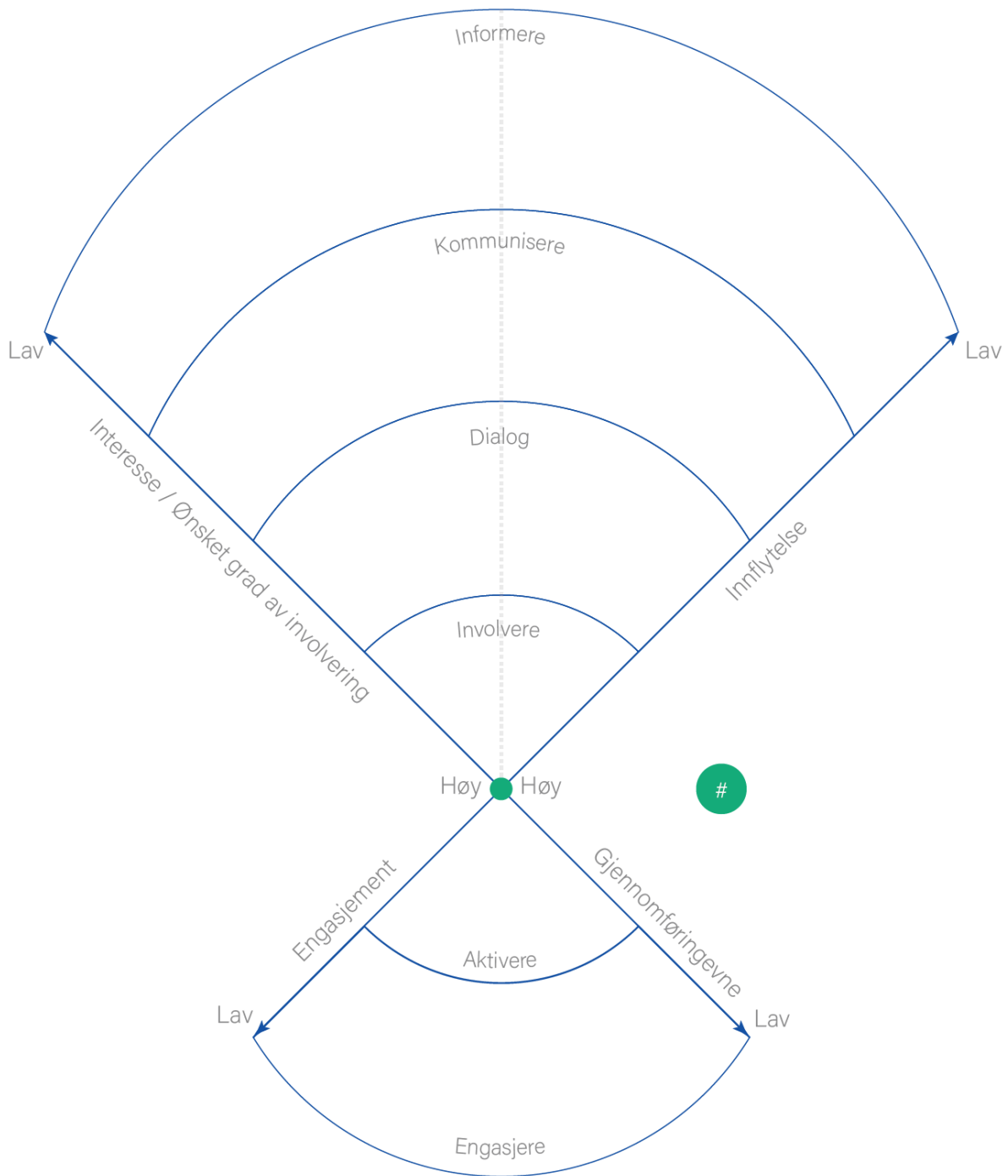
Aktøranalyser, også kalt interessentkartlegginger, vurderer konsekvensene av en beslutning for ulike parter. Denne typen analyser er viktige når en fylkeskommune skal inn i en planprosess. En aktøranalyse består som regel av

- identifisering og kartlegging av aktører
- analyse av krav, behov og forventninger som hver enkelt aktør antas å ha i prosjektet
- prioritering av hvilken innflytelse og interesse hver enkelt aktør har eller bør ha
- utvikling av strategi for håndtering av aktørene

Aktøranalyser kan være et utgangspunkt for en plan for medvirkning eller for å få oversikt over aktører og interesser i en prosess. Det finnes flere verktøy og måter å gjennomføre aktøranalyser på. I dette prosjektet ble det prøvd ut to ulike metoder. Figur 4 under viser et verktøy for å kartlegge ulike interesser, mens figur 5 på neste side viser en medvirkningsvifte. Begge figurene ble laget til gruppearbeid i prosjektet, der metodene ble prøvd ut på tre ulike caser.



Figur 4: Aktøranalyse. Figur utarbeidet av LÉVA Urban Design.



Figur 5: Medvirkningsvifte. Figur utarbeidet av LÉVA Urban Design.

Begge figurene kan brukes til å kartlegge dagens situasjon, og hva man bør gjøre for å få aktører over på samskapingssiden av figurene. Aktøranalyser kan gi innsikt som fører til en alternativ tilnærming med bedre samhandling og mer dynamiske og levende dokumenter. Antakeligvis er det for eksempel lettere å skape engasjement rundt et møte eller en prosess om et spesifikt tema i regional planstrategi, enn et møte om planstrategien i sin helhet. Slike vurderinger er viktig å gjøre i medvirkningsviften.

Det er også viktig å se på mulighetsrommet basert på kartleggingen man gjør, og spørre:

- Hvilken rolle og hvilke muligheter har vi til å imøtekomme innspillene fra kartleggingen?
- Hvordan kan vi ta med det vi har lært, hvordan bruke det som dokumentasjon?

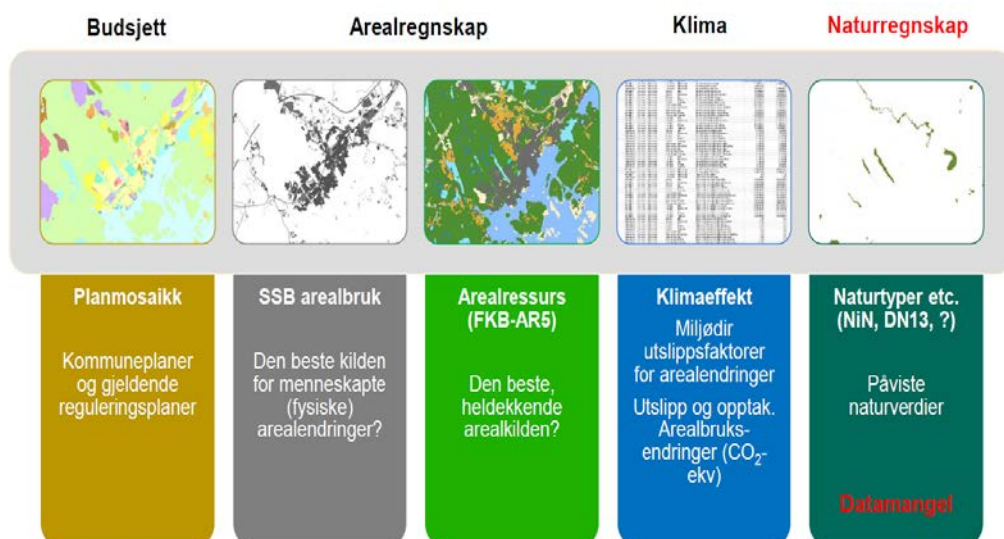
Fylkeskommunene i prosjektet har blant annet følgende erfaringer fra samhandling i utarbeidelse av regionale planer og planstrategi:

- Det er en pedagogisk utfordring å skape forståelse for hva en planstrategi er, men dette er avgjørende for å gi mening og innhold i samhandlingen med ulike aktører.
- Eierskap hos politisk og administrativ ledelse er en forutsetning for å lykkes.
- Mange i gruppa har hatt store planprosesser, og merker at disse går bedre med erfaring, men det er fortsatt utfordrende å involvere de folkevalgte nok i prosessene.
- Samspill med og involvering av folkevalgte i utvikling av planforslag, f.eks. gjennom politiske verksteder, oppleves som krevende for administrasjonen, og krever god regi og prosesskompetanse.
- Viktig å samkjøre medvirkning i ulike prosesser for å unngå medvirkningstrøtthet.

Oversikt over aktører er spesielt viktig for nye plantema som grønn industri og arealnøytralitet fordi de involverer nye aktører og nye type samarbeid for å få til gode planer.

4.2 Areal- og naturregnskap

Et arealregnskap gir oversikt over planlagte endringer i arealbruk. Et naturregnskap (også kalt økosystemregnskap) går dypere enn arealregnskapet, og gir informasjon om tilstand og utbredelse av ulike typer økosystemer. Denne type kunnskap er avgjørende for en reelt bærekraftig arealforvaltning. Flere aktører både på fylkeskommunalt og kommunalt nivå undersøker hvordan areal- og naturregnskap kan utvikles til gode verktøy og hva slags data som trengs. KS har initiert samarbeid mellom nasjonale og regionale aktører om dette utviklingsarbeidet. Her vektlegges blant annet samordning mellom forvaltningsnivåene, og det regionale nivåets mulige rolle som kunnskapsprodusent og tilrettelegger for data som er anvendbare i kommunal arealplanlegging.



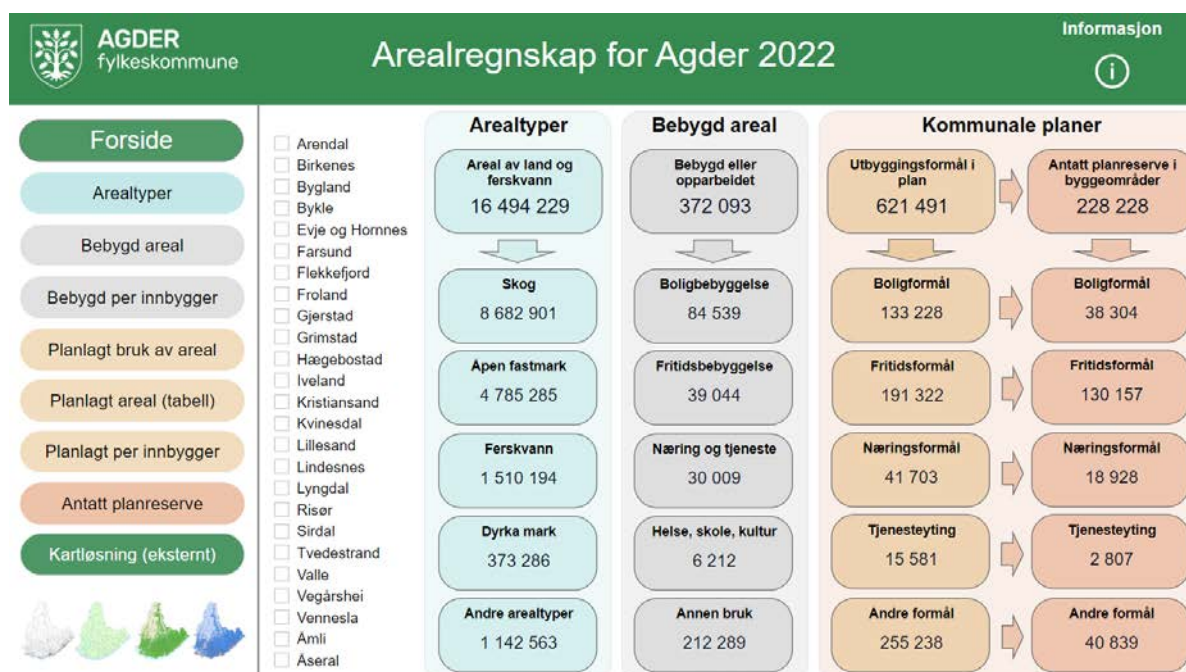
Figur 6: Innhold i arealregnskap i Agder. Faksimile fra Agder fylkeskommune sin presentasjon på samling.

Arealregnskap er først og fremst en sammenstilling av kunnskap om arealbruk fremstilt i GIS. Agder fylkeskommune var tidlig ute med å utarbeide og fremstille arealregnskap i GIS, og utviklingsarbeidet de har gjort kalles nå «Agdermodellen». Innholdet i arealregnskapet for Agder er vist i figur 6. Flere av fylkeskommunene bygger opp sine arealregnskap med utgangspunkt i denne modellen.

Arealregnskap kan være et utgangspunkt for å finne et startpunkt for å måle utviklingen av arealbruk og for å vurdere måloppnåelse av retningslinjer regionalt og retningslinjer og bestemmelser på kommunalt nivå.

Arealregnskap kan brukes for å synliggjøre arealbruk til blant annet boligbygging og hyttebygging, se figur 7. Slik kartlegging kan være nyttig for å vurdere om arealreservene for fremtidig utvikling har riktig volum, eller bør justeres. Det gir også muligheten til å vurdere hva som er gode områder for ny utvikling, for eksempel av grønn industri, blant annet sett opp mot energiforsyning. Hvis regnskapene utarbeides i et regionalt perspektiv, gir det muligheten til å se kommunene både hver for seg og i en større sammenheng.

Et arealregnskap bør også være på plass ved vedtak om arealnøytralitet for å ha et 'nullpunkt' som referanse til å vurdere måloppnåelse. Klimautvalget 2050 (2023) foreslår et skille mellom arealnøytralitet og naturnøytralitet. Til forskjell fra arealnøytralitet inkluderer naturnøytralitet også at kvaliteten på naturen og økosystemene skal opprettholdes (se også 3.3.1).



Figur 7: Arealregnskap Agder 2022. Skjermdump fra Agder fylkeskommune sin nettside.

Naturregnskap er vanskeligere å lage per i dag, det trengs mer kunnskap om natur for å få til å lage naturregnskap som kan brukes i planlegging, men det er flere som arbeider med dette. Klimautvalget 2050 (2023) drar også frem viktigheten av å få til naturdata som kan brukes i naturregnskap.

Alle fylkeskommunene som har vært med i prosjektet «Regional arealpolitikk» jobber aktivt med tematikken:

- Agder: har laget eget verktøy som i faglige kretser omtales som Agdermodellen, se omtale over.
- Innlandet og Trøndelag: har utarbeidet arealregnskap med utgangspunkt i Agdermodellen, men med lokale tilpasninger.
- Vestfold og Telemark: har laget en egen utgave av arealregnskap med utgangspunkt i Agdermodellen.
- Rogaland: har laget veiledningsmateriale og utarbeidet arealregnskap.
- Viken: har utarbeidet kunnskap for å få oversikt, innsikt, sammenstilling og samordning som til sammen gir kommunene kunnskapsgrunnlag for selv å lage arealregnskap.

Faglige drøftinger i prosjektet har vist at fylkeskommunen har flere forventninger til nasjonale myndigheter. Disse forventningene inkluderer:

- Regnskapsmal/-veileder som virkemiddel for bærekraftig forvaltning.
- Tilstrekkelig og forvaltningsrettet kartlegging av natur og arter.
- Enkelt og funksjonelt system for å angi tilstand (jf. vannforvaltningen).
- Nasjonale databaser som «snakker sammen» og er enkle å bruke.
- God, teknisk kopling til kommunale plansaksbehandlingssystemer.
- For naturregnskap: et funksjonelt system for beregning av naturgoder.

4.3 Planvask

Begrepet «planvask» er tatt i bruk de siste årene om arbeidet med å gå gjennom gamle arealplaner for å vurdere om de er i tråd med dagens mål for klima, natur og nullvekst i personbiltrafikken.

Sluttrapporten fra Klimautvalget 2050 slår fast at det er behov for planvask:

«Alle kommuner bør revidere kommuneplanens arealdel og vedtatte reguleringsplaner som er eldre enn 5 år for å ta ut områder avsatt til ulike former for utbygging, men som ikke tar nødvendig hensyn til klima- og miljømålene. Tilsvarende bør vedtatte samferdselsprosjekter som enda ikke er gjennomført være gjenstand for en «prosjektvask», slik at nedbygging av karbonrike områder og verdifull natur begrenses vesentlig» (Klimautvalget 2050:126).

Krav om planvask i kommunene inngår som ett av punktene i utvalgets anbefalinger. Det samme gjør krav om prosjektvask for vedtatte samferdselsprosjekter som ikke er gjennomført.

I Statsbudsjett 2024 er det avsatt 50 millioner til 'kommunal planlegging for natur'. Her åpnes det for tilskudd til kommuner som vil gjennomføre planvask for å ivareta naturverdier. Ved søknadsfristens utløp hadde hele 83 kommuner, fordelt på alle landets fylker, søkt om tilskudd.

I desember 2023 bevilget Forskningsrådet rundt 7 mill. kr til prosjektet 'Operasjon planvask', som ledes av Larvik kommune. Eksterne prosjektpartnere er Holth og Winge, Norsk institutt for naturforskning, OsloMet og Norkart. Bare i Larvik kommune er det i dag 767 gjeldende reguleringsplaner. De fleste er vedtatt før dagens plan- og bygningslov trådte i kraft, og lenge før dagens mål for klima, natur og nullvekst i personbiltrafikken ble vedtatt. I prosjektet får Larvik kommune støtte av ekspertise fra ulike fagmiljøer i tre år. Forskningsrådet omtaler prosjektet som «nyskapende i norsk arealforvaltning», og har forventninger om at prosjektet skal utvikle en metode for planvask som kan anvendes av alle landets kommuner.

Nikolai Winge i Holth Winge gir følgende råd til kommunal planvask i et intervju i Kommunal Rapport i februar 2024³:

- Politisk forankring, gjerne i planstrategien.
- Skaff oversikt over eksisterende reguleringsplaner, i tre kategorier:
 - de som er fullt gjennomført
 - de som er delvis gjennomført
 - de som ikke er påbegynt (tomtereserver)

³ <https://www.kommunal-rapport.no/planarbeid/planvasket-bort-store-hytteomrader-her-er-radene-til-kommuner-som-vil-gjore-det-samme/471318>

- Planvask i bebygde områder: ajourføre i tråd med dagens forutsetninger og mål/behov.
- Planvask i ubebygde områder: vurder om områdene skal eller ikke skal bebygges, basert på dagens kunnskap og politikk.

Fylkeskommunene kan stimulere til planvask og støtte kommuner i gjennomføringen, både gjennom å bygge relevant kunnskap om temaet, og gjennom f.eks. planretningslinjer i regionale arealplaner.

4.4 Samspill og dialog mellom politikk og administrasjon

Program for storbyrettet forskning har gjennomført et prosjekt om samspill og dialog mellom politikk og kommuneadministrasjon. Deltakende kommuner i prosjektet var Bergen, Bærum, Drammen, Kristiansand, Oslo, Stavanger, Trondheim og Tromsø (Agenda Kaupang og Asplan Viak 2022). Prosjektets mål var å undersøke hvordan strategiske planprosesser kan bli mer effektive, og hvordan strategiske planer kan bli bedre styringsverktøy. Prosjektet hadde samskaping mellom folkevalgte og administrasjonen som tilnærming, og hadde følgende ambisjoner:

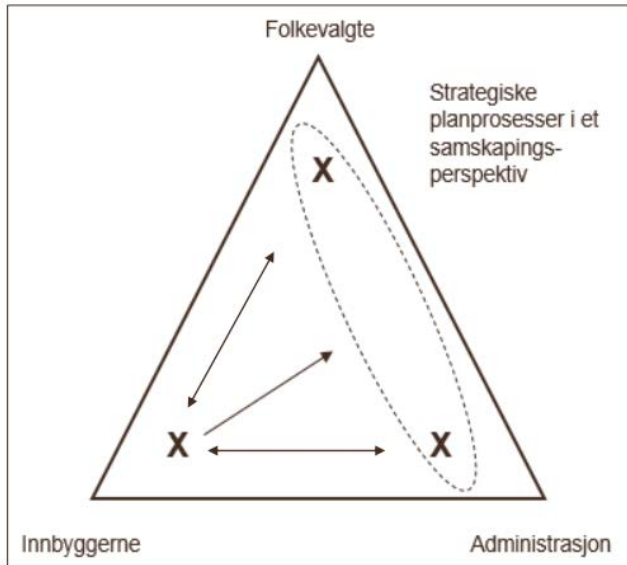
- Utforske og forbedre samhandlingen mellom politikk og administrasjon i strategiske planprosesser, slik at de ferdige planene blir bedre styringsverktøy.
- Skape større forståelse for hva samskaping er, hvilke muligheter og dilemmaer det kan medføre, og hvordan vi kan håndtere disse i strategiske planprosesser.
- Økt ressurseffektivitet i strategiske planprosesser.

Prosjektet la til grunn følgende definisjon av samskaping: «Samskaping er når ansatte, politikere, næringsliv og innbyggere utvikler og gjennomfører nye løsninger sammen» (Agenda Kaupang og Asplan Viak 2022:12).

I prosjektet kom det frem at det er et paradoks at administrasjonen i kommunene har stort spillerom med tanke på samhandling med innbyggere og andre, men har en mye mer begrenset mulighet for prosess med folkevalgte, som er de som skal fatte og fronte beslutninger. Det ble derfor undersøkt hva som er potensialet i økt samspill mellom politikk og administrasjon i strategiske planprosesser. I sluttrapporten heter det blant annet:

«Når samarbeidsklimaet er godt, spiller politikken og administrasjonen hverandre gode i prosessen frem mot et godt forankret planinnhold. Et godt samarbeidsklima tåler også «noen humper» på veien, og endringer som krever politisk og administrativ ledervilje til å utvikle og fornye samspill og rolleutøvelse» (Agenda Kaupang og Asplan Viak 2022:7).

Figur 8 og figur 9 under viser relasjonene mellom folkevalgte, administrasjon og innbyggere. Modellen i Figur 9 er like aktuell på regionalt som på lokalt nivå. Det samme gjelder anbefalingene vist i figur 10.



Figur 8: Relasjoner mellom aktører i strategiske planprosesser i et samskapingsperspektiv. Kilde: Power Point presentasjon av Elin Sirnes Willumsen, Stavanger kommune.



Figur 9: Hovedmodell for strategiske planprosesser inspirert av samskaping. Faksimile: Agenda Kaupang og Asplan Viak 2022:29.

Prosjektet kom opp med åtte anbefalinger (Agenda Kaupang og Asplan Viak 2022), som i stor grad også kan være aktuelle for regional arealpolitikk:

1. Bruk av samskaping mellom politikk og administrasjon i strategiske planprosesser krever støtte fra øverste politiske og administrative ledelse.
2. Bedre involvering av folkevalgte i tidlig planfase.
3. Styrk kompetansen i samskapende planarbeid blant folkevalgte og administrasjon.
4. Ta i bruk modell for strategiske planprosesser inspirert av samskaping, vist i figur 9.
5. Styrk koblingen av samfunnsdelen til valgperiodene gjennom samskaping.
6. Forsterk plandelen av folkevalgtprogrammet.
7. Fjern krav om planprogram for samfunnsdelen i plan- og bygningsloven.
8. Vurder den kommunale planstrategiens rolle - frivillig del av planstrategi bør legges inn som en årlig rullering av handlings- og økonomiplan.

Figur 10: Anbefalinger fra Agenda Kaupang og Asplan Viak (2022).

5 Virksomme regionale arealplaner

5.1 Styrket regional planlegging – kunnskapsbehov og virkemidler

5.1.1 Bærekraftig arealforvaltning – samspillet mellom forvaltningsnivåene

Utredninger som er gjort de siste årene viser at fylkeskommunen og regionale planer blir tillagt en større rolle som samordner med større veiledningsansvar (Simensen mfl. 2022 og Tennøy mfl. 2022). På den første politiske samlingen i prosjektet presenterte Winge, Hanssen og Tennøy hvordan man kan tenke nytt om arealforvaltningen.

Winge og Hanssen pekte på muligheter for forbedringer på de ulike styringsnivåene:

Statlig nivå:

- Styrke klima- og naturhensynet i plan- og bygningsloven.
- Innføre krav om arealnøytralitet og arealregnskap (statlig, regional og lokalt).

Regionalt nivå:

- Styrke fylkeskommunes rolle i planleggingen.
- Veileder, beslutningstaker og kontrollør.

Kommunalt nivå

- Bryte bånd mellom utbygger og utreder.
- Plikt til å revidere eldre reguleringsplaner.
- Endre dispensasjonsbestemmelsen.

Tennøy presenterte resultater fra undersøkelser av byvekstavtalene, og problematiserte hvordan fylkeskommunen og regional plan kan bidra til nullvekst:

Mål:

- Holde fast ved nullvekstmålet og hva som må gjøres for å nå det.
- Inspirere til målformuleringer som har bred oppslutning og kan formidles «med hjertet», for eksempel mål om sentrums kvaliteter knyttet til folkehelse, attraktivitet og andre forhold av stor lokal betydning.
- Legge opp til at kommunene selv utvikler mål og løsninger som bidrar til nullvekst «hos seg».

Kunnskap:

- Peke på hvilke løsninger og tiltak som er nødvendige og kan bidra.
 - styre utviklingen mot sentrum og kollektivholdeplassene med direkte og høyfrekvente linjer til sentrum av byen.
 - ta ut utbyggingsområder på «feil steder» fra kommuneplanens arealdel.
- Bidra med kunnskap, kunnskapsinnhenting, erfaringsdeling, analyser som kan være til hjelp.
- Bidra til at alle berørte parter forstår hvordan byvekstavtalesystemet og forhandlingene fungerer.

Makt:

- Gi tydelige føringer i regional plan på hva som er forventet og hvorfor – hva kan stå i regional plan som gjør det enklere for kommunene å lykkes?
- Trygge kommunene på at de fortsatt styrer arealpolitikken, og skape økt forståelse for at byveksttalen forutsetter at kommunene finner løsninger som bidrar til nullvekst.
- Mål, tiltak og føringer fra byveksttalen må få konsekvenser ved rullering av kommuneplanens arealdel, for eksempel ved å ta ut utbyggingsområder som ikke fremmer nullvekstmålet.

5.1.2 Bærekraftig arealbruk innenfor rammen av lokalt selvstyre – forslag til nye virkemidler

Rapporten «Bærekraftig arealbruk innenfor rammen av lokalt selvstyre» (Simensen mfl. 2022) ble utarbeidet parallelt med at prosjektet «Regional arealpolitikk» pågikk, og dette arbeidet har vært en viktig referanse i prosjektet. Rapporten presenterer 15 mulige tiltak for mer bærekraftig arealforvaltning, fordelt på juridiske, økonomiske og pedagogiske (kunnskap/verktøy) virkemidler:

- Juridiske virkemidler: styrke natur- og klimahensyn i plan- og bygningsloven, krav til oppdaterte plandata, bryte bånd mellom utbygger og utreder, satse på regional planlegging, klargjøre rettslig rammer for dispensasjoner.
- Økonomiske virkemidler: naturavgift, grønn kommunenøkkel, gebyrfinansiering av økosystemtjenester, arealbanker og økokontoer, incentivordninger i planprosesser.

Følgende kunnskapsbehov er definert i rapporten:

- økt klima- og naturkompetanse.
- forbedret formidling av miljøinformasjon.
- forbedre kunnskapsgrunnlaget om natur og klima generelt.
- få nye verktøy for vurdering av arealbruk.
- hvordan vurdere måloppnåelse, for eksempel via naturregnskap.

Tiltak 14 i rapporten handler om styrket regional planlegging og er gjengitt i sin helhet i figur 11 under (Simensen mfl. 2022:39).

Bakgrunn og utfordring:

Arealbruken i enhver kommune påvirkes av utviklingen og beslutninger om arealbruk i nabokommuner i en større region. Mange beslutninger om arealbruk (regionale villreinplaner, lokalisering av større infrastrukturtiltak, samferdselsanlegg, m.fl.) berører mer enn én kommune. Regionalt samarbeid er derfor en nødvendig forutsetning for bærekraftig arealbruk, også for den enkelte kommune. Fylkeskommunenes rolle som arealplanlegger, har vært diskutert i flere tiår. Det har vært foreslått, blant annet av Planlovutvalget, å styrke regional planlegging, herunder å innføre rettslig bindende planer. Dette er en diskusjon vi ikke går videre inn på her. Spørsmål vi stiller er hvordan man kan få benyttet den kunnskapen det regionale nivået besitter når det gjelder arealforvaltning lokalt. Vi mener fylkeskommunenes rolle bør synliggjøres og tydeliggjøres som premissleverandør for kunnskap om klima- og naturutfordringer.

Foreslått tiltak/virkemiddel:

Styrke fylkeskommunenes rolle som fagressurs, slik at kommunene i større grad kan bruke fylkeskommunene som fagressurs i plansaker. Vi foreslår også å innføre krav om arealregnskap på fylkeskommunalt nivå, slik at kommunenes respektive arealregnskap også kan ses i en større sammenheng. Et annet forslag er å innføre en ordning hvor fylkeskommunen er en arealbank for kommunene, hvor kommunenes mål om arealnøytralitet kan operasjonaliseres gjennom «arealtransaksjoner» kommunene imellom.

Forventede virkningene av tiltakene:

Kommunene vil med disse forslagene kunne hente inn fagkompetanse fra et miljø som sitter nær kommunenes beslutninger.

Kobling til, og mulige synergieffekter med, andre foreslåtte tiltak:

Nye verktøy for å vurdere klima- og naturpåvirkning fra arealbruk.

Forhold til kommunalt selvstyre:

Forslaget om å tydeliggjøre fylkeskommunenes rolle som kunnskapsleverandør vil ikke i seg selv påvirke det lokale selvstyret, men vil kunne bidra til at kommunene kan treffe beslutninger om arealbruk ut fra lokale, regionale og nasjonale mål. Forslaget om å gi fylkeskommunene en rolle som "arealbank" må utredes ytterligere før det lar seg gjøre å si med klarhet hvilken betydning dette vil ha for det lokale selvstyret. Dersom fylkeskommunenes rolle begrenses til å være en arena for forhandlinger om arealtransaksjoner kommunene imellom, vil forslaget i liten grad virke inn på det lokale selvstyret.

Figur 11: Tiltak 14 styrket regional planlegging (Simensen mfl., 2022:39).

5.2 Bærekraftig arealbruk – nærmere om fylkeskommunenes rolle og mulighetsrom

Det er skrevet mye om fylkeskommunens rolle i det norske forvaltningssystemet, både i offentlige utredninger og i ulike FoU-rapporter. På det tidspunktet prosjektet om regional arealpolitikk ble igangsatt, var det imidlertid lite dokumentasjon som omhandlet den fylkeskommunale rollen knyttet til naturkrise og behovet for endringer i norsk arealforvaltning. Som del av prosjektet ble det derfor bestilt et kort fagnotat med tittelen «Bærekraftig arealbruk – nærmere om fylkeskommunenes rolle». Notatet er skrevet av Gro Sandkjær Hanssen, By- og regionforskningsinstituttet NIBR, OsloMet, med støtte fra Grethe Salvesvold og Henning Berby, KS. Notatet ble presentert og drøftet i en av de politiske samlingene i prosjektet, og gjengis i sin helhet nedenfor.

Fagnotat, 17.02.2023

Bærekraftig arealbruk – nærmere om fylkeskommunenes rolle

Gro Sandkjær Hanssen, By- og regionforskningsinstituttet NIBR, OsloMet
Grethe Salvesvold og Henning Berby, KS

Hensikten med dette notatet er å utdype innholdet i fylkeskommunenes rolle som regional samfunnsutvikler innenfor området **bærekraftig arealbruk**, og legge til rette for dialog om hvordan denne rollen praktiseres i dag, og hvordan den kan utvikles. En annen viktig hensikt med notatet er å bygge bro mellom faglig og politisk begrepsbruk og forståelsesramme av regional arealpolitikk og den regionale samfunnsutviklerrollen. Gjennom arbeid med begrepene **strategisk retning**, **samordning** og **mobilisering** ønsker vi å utforske den politiske «oversetting» og derigjennom også utforske hvordan fag og politikk gjensidig kan styrke hverandre.

Notatet er et underlag til politisk seminar nr. 3 i KS FoU-prosjekt «Regional arealpolitikk». Det oppfordres til fylkesvise drøftinger av problemstillingene i notatet i forkant av det politiske seminaret, som arrangeres 10. mars 2023.

INNLEDNING

I FoU-prosjektet «Regional arealpolitikk», som KS gjennomfører i perioden 2021-2023, deltar fylkeskommunene Agder, Innlandet, Rogaland, Trøndelag, Viken og Vestfold og Telemark. Prosjektet skal gi økt kunnskap om synergier, avveininger, målkonflikter og mulige nye løsninger knyttet til regional arealpolitikk, og har følgende resultatmål:

- a) Tydeliggjøring av regional arealpolitikks rolle i å nå FNs bærekraftsmål
- b) Arealutvikling som regionalt politikkområde: styrket eierskap, samstyring og samspill
- c) Virksomme regionale arealplaner med høy relevans og legitimitet

I dette notatet kopler vi regional arealpolitikk til fylkeskommunenes samfunnsutviklerrolle.

HVA SÆRPREGER DEN REGIONALE FOLKEVALGTROLLEN I BÆREKRAFTIG AREALPOLITIKK?

Den arealpolitiske rollen inngår i fylkeskommunens rolle som samfunnsutvikler, se illustrasjoner av samfunnsutviklerrollen i vedlegg.

I henhold til plan- og bygningsloven er kommunene gitt den primære arealmyndigheten i Norge. Fylkeskommunen har, i kraft av å være et regionalt mellomnivå i vårt forvaltningssystem, også blitt gitt et viktig ansvar for arealutviklingen. Dette er imidlertid et annet ansvar enn det kommunene har. Under peker vi på fem forventinger til den regionale folkevalgtrollen i arealpolitikken:

1) Gi regionalpolitisk retning: Helhetlig samfunnsutvikling i et regionalt perspektiv

Fylkeskommunen forventes å ta en retningsgivende rolle i arealutviklingen, og bidra til samordning av nasjonale, regionale og lokale myndigheters virkemidler og virksomhet, for eksempel når det gjelder investeringer i infrastruktur i regionen. Kollektivunderbyggende utbyggingsmønster, jordvern, retningslinjer for vern og bruk i fjellområder og strandsone og avklaring av områder for areal- og/eller energikrevende næringsetableringer er eksempler på regionale temaer.

Til drøfting:

- a) På hvilke områder/felt er det viktigst å gi tydeligere folkevalgt retning for utviklingen i ditt fylke?
- b) Er det noen områder innenfor bærekraftig regional arealutvikling der dere ser behov for å bygge sterkere legitimitet – i tilfelle hvilke?

2) Være bindeledd/brobygger til statlige sektormyndigheter

Posisjonen mellom nasjonalt og lokalt nivå gir fylkeskommunen en viktig bindeleddsfunksjon, både politisk og faglig. Bindeleddsfunksjonen innebærer også å kanalisere ting oppover, fra kommuner til nasjonale myndigheter. Dette kan eksempel være hvordan kommunene opplever konsekvensen av nye nasjonale vedtak og virkemidler. Fylkeskommunen skal både kanalisere behov og interesser fra lokalt nivå opp til den nasjonale dagsorden, og tilpasse nasjonal politikk til en regional kontekst, dvs. gi den nasjonale politikken en regional «dialekt». Fylkeskommunene kan også i større grad enn statlige sektormyndigheter se virkemidler og ansvarsområder i sammenheng i den enkelte region. Dette innebærer også å se fylkeskommunens egne virkemidler i sammenheng, og vise hvordan de (samlet) kan brukes for å realisere ønsket utvikling. Det å være virkemiddeleier innebærer et politisk ansvar for å ta i bruk det strategiske handlingsrommet virkemidlene gir.

Til drøfting:

- a) Hva er de viktigste temaene for interessepolitisk arbeid inn mot nasjonale myndigheter knyttet til bærekraftig arealutvikling i ditt fylke, og hvordan kan det politiske gjennomslaget økes?
- b) Hva er de største utfordringene i det regionalpolitiske arbeidet med å tilpasse nasjonal politikk for en bærekraftig arealutvikling til en regional kontekst?

3) Forankring av kommuneoverskridende løsninger og utviklingsretninger hos lokalpolitikere, næringsliv og sivilsamfunn

Fylkespolitikere er valgt for å ha et regionalt perspektiv - et kommuneoverskridende blikk. Dette regionale perspektivet må eies av både politisk og administrativ ledelse i fylkeskommunen, og det må bygge på nær kommunikasjon med det lokale nivået, både kommuneadministrasjon og lokalpolitisk ledelse. Dette er særlig viktig i regionale planprosesser der det skal gjøres modige og kloke retningsvalg i arealutviklingen som samtidig er omforente og som legges til grunn for kommuners, fylkeskommunens og statlige myndigheters virksomhet. Dette forutsetter en dyp involvering og reell forankring av planarbeidet, først og fremst i kommunene, men også hos andre regionale myndigheter, næringsliv og sivilsamfunn.

Til drøfting:

a) Hvordan lykkes med å finne frem til omforente retningsvalg for en bærekraftig arealutvikling i ditt fylke? Hva kan vi lære av tidligere erfaringer, og hvilke nye muligheter ser dere fremover, f.eks. knyttet til oppfølging av den globale naturavtalen og den økende oppmerksomheten rundt arealnøytralitet?

4) Understøtte og veilede kommunene for å øke deres evne til å ivareta sitt ansvar – og mobilisere den lokale samfunnsutviklingsrollen

Fylkeskommunene skal veilede, tilrettelegge og understøtte kommunenes rolle som lokal samfunnsutvikler. Dette innebærer for eksempel å tilrettelegge kunnskapsgrunnlag på ulike fagtemaer (jamfør blant annet arbeidet med utvikling av areal- og naturregnskap) og veilede kommuner i bruken av planlegging som styringsverktøy. Det fylkespolitiske lederskapet har en viktig rolle i å spille sammen med lokale folkevalgte, og gi støtte til lokalpolitikken i krevende målkonflikter. Rollen som understøttere av lokal samfunnsutvikling er altså både faglig/administrativ og politisk.

Til drøfting:

a) Hvordan kan og bør fylkespolitikken støtte lokalpolitikere i den lokale samfunnsutviklingen knyttet til bærekraftig arealutvikling?

b) Hvor godt fungerer denne støttende rollen i ditt fylke i dag, og hva er forbedringspunktene?

5) Utøve strategisk regionalpolitisk ledelse for å ivareta natur- og klimaansvaret

FNs 17 bærekraftsmål representerer en tyngdeforskyving, der fremtidig arealbruk og utvikling må holde seg innenfor naturens og klimaets tåleevne. Norge har underskrevet både en klimaavtale og naturavtale internasjonalt, og det tas til orde for at det bør inngås et tverrpolitisk «naturforlik» i Stortinget etter modell av klimaforliket. Omstillingsarbeidet verden står overfor vil kreve systemendringer på ulike nivåer, og stiller nye krav til lederskap, ikke minst politisk.

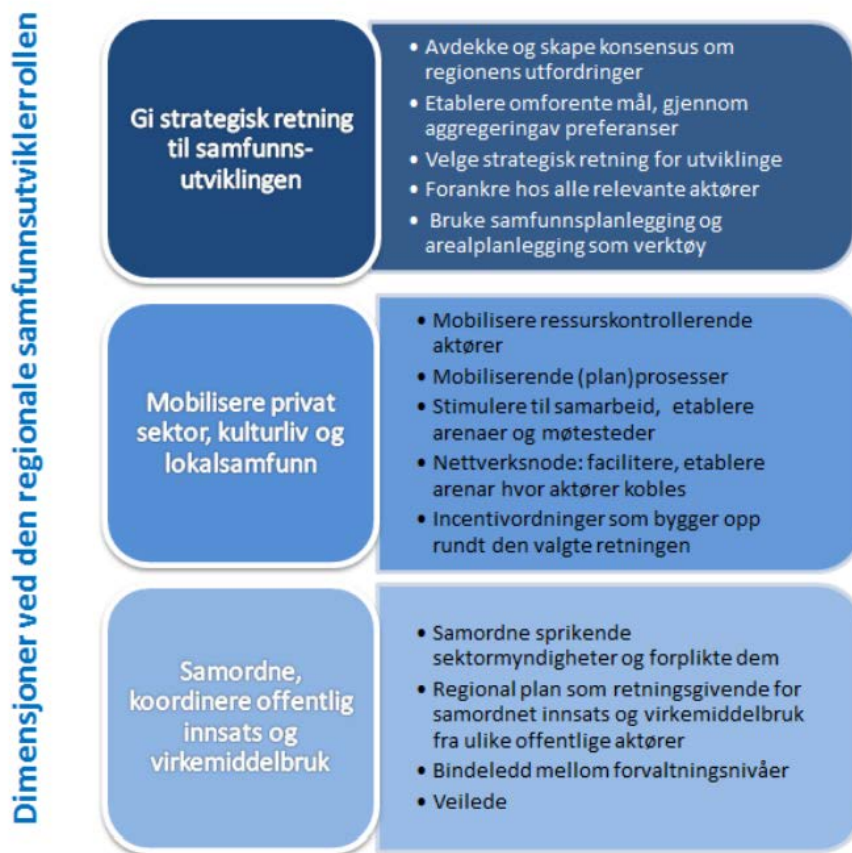
De foregående punktene viser at det regionalpolitiske lederskapet står overfor store utfordringer, men også store muligheter til å videreutvikle og redefinere det regionale nivåets rolle i dette omstillingsarbeidet, ikke minst når det gjelder å peke på hvordan regionale løsninger kan løse eller dempe målkonflikter i det vi kaller «det grønne skiftet». Å utøve regionalpolitisk lederskap forutsetter et godt samspill og gode samarbeidsmodeller mellom administrativ og politisk ledelse.

Til drøfting:

a) Hvilke utfordringer og utviklingsmuligheter ser dere for det regionalpolitiske lederskapet for bærekraftig arealutvikling i eget fylke?

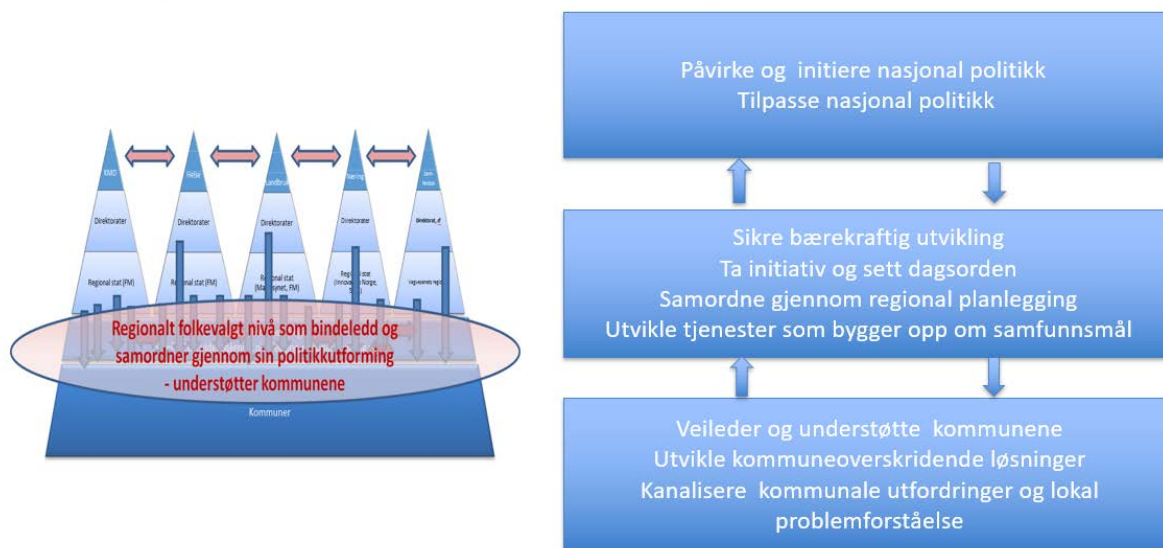
b) Hvordan bør samarbeidet mellom politikk og administrasjon videreutvikles for å understøtte dette regionalpolitiske lederskapet, og hvordan kan fylkeskommunene samarbeide og støtte hverandre i denne prosessen?

Figur 2.1 *Ulike dimensjoner av samfunnsutviklerrollen til regionalt folkevalgt nivå*



Kilde: NIBR-rapport 2015:17.

Den regionale samfunnsutviklerrollen i samspill mellom nivåene



Kilde: Gro Sandkjær Hanssen, NIBR/OsloMet

Presentasjonen av fagnotatet ble etterfulgt av forberedte refleksjonsinnlegg fra Agder og Vestfold og Telemark fylkeskommune, der representant fra politisk ledelse og fylkesplansjef i de to fylkene samtalte om hvilke utfordringer notatet retter til fylkespolitikere, og hvordan administrasjonen kan støtte de folkevalgte i dette arbeidet.

Plenumsdiskusjonen i etterkant dreide seg i stor grad om endringsvilje og på hvilken vakt de vanskelige valgene tas bør tas:

- I 2050 skal så godt som alle utslipp være kuttet. Hvem skal få lov til å slippe ut de siste fem prosentene?
- Hvilke av de sju fylkestingene frem til 2050 skal ta de tøffeste valgene?
- Hva blir konsekvensene hvis valgene skyves utover til det/de siste fylkestingene?

5.3 Regionale planretningslinjer som styringsverktøy

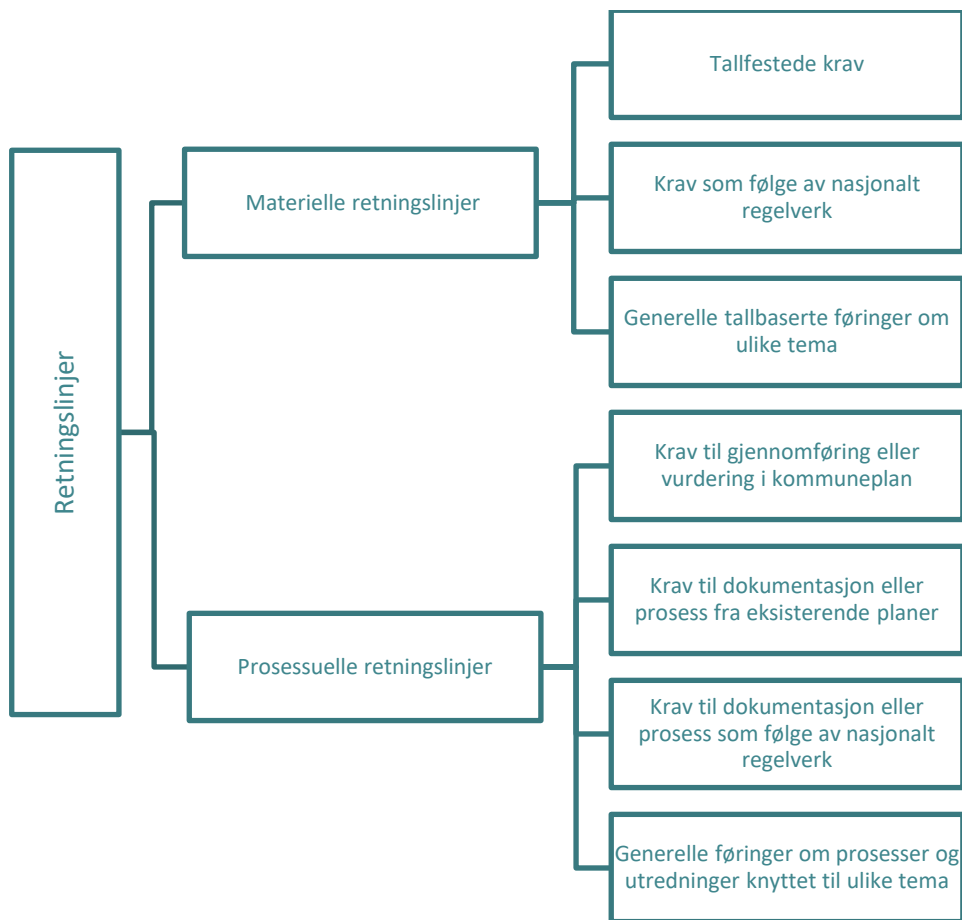
I utgangspunktet er det mindre statlige føringer for bestemmelser og retningslinjer i regionale planer enn det er for kommunale planer. Mens det i plan- og bygningsloven er fastsatt hva det kan settes bestemmelser om i kommuneplan og reguleringsplan, er det ikke i samme grad gitt slike rammer for regionale planer. Plan- og bygningsloven åpner imidlertid for at det kan gis regionale planbestemmelser for opptil ti år. Det åpnes også i loven for retningslinjer som formidler regional politikk ved at de er retningsgivende, og at slike retningslinjer kan legges til grunn for innsigelser fra regionale og statlige myndigheter.

I undersøkelsene vi har gjort finner vi at det jobbes mye med kunnskapsgrunnlag for planene, og at det er oppmerksomhet rundt hvordan planretningslinjer kan og bør utformes. Fylkeskommunene Viken og Rogaland har fått gjennomført eksterne gjennomganger av sin bruk av retningslinjer (Rambøll og Henning Larsen arkitekter, 2022 og 2023). Ellers er det lite å finne om retningslinjer i faglitteraturen og i statlig veiledningsmateriale.

Kartleggingene i prosjektet «Regional arealpolitikk» viser at fylkeskommunene i større grad bruker prosessuelle retningslinjer der det settes krav til videre utredninger i kommunene, heller enn at det settes tallfestede krav. Videre finner vi at fylkeskommunene jobber med nye problemstillinger inn i arbeidet med planretningslinjer knyttet til naturkrise, bærekraftig arealforvaltning og arealnøytralitet.

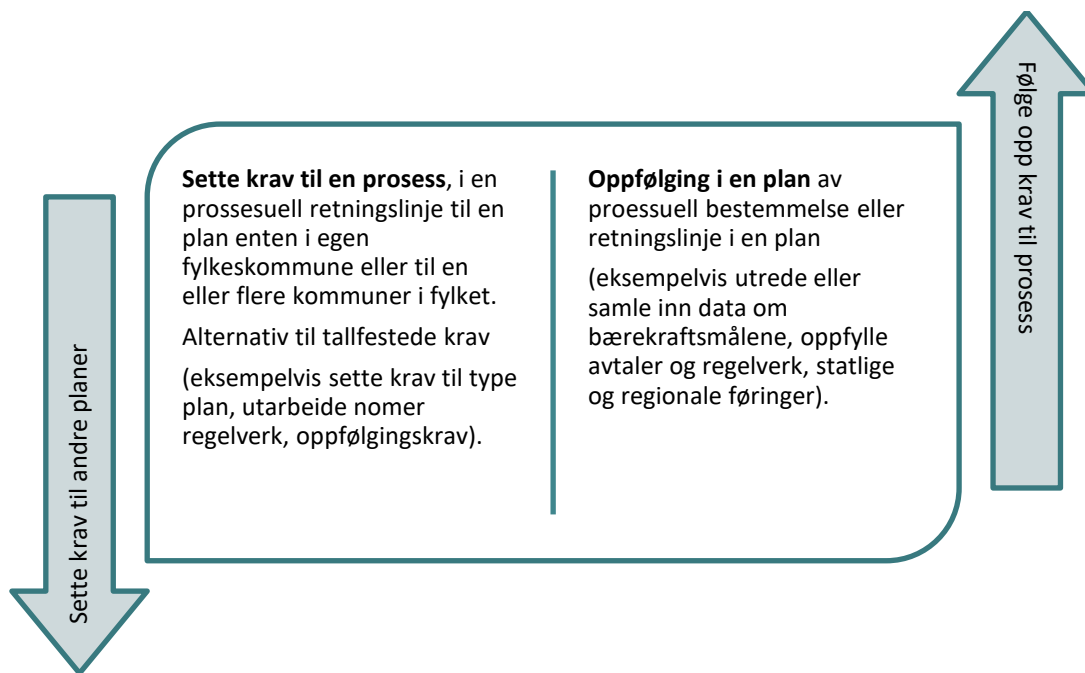
Arealnøytralitet er et begrep som er ganske nytt i planleggingen (jfr. pkt. 3.3). Fylkeskommunene er med på å definere innholdet i retningslinjer for hvordan både regionalt og lokalt nivå kan inkludere arealnøytralitet, og bistår kommuner i pilotprosjekter og i utforming av bestemmelser og retningslinjer.

Figur 12 illustrerer skillet mellom materielle og prosessuelle retningslinjer. De materielle retningslinjene er de som er mest kjent og brukt, mens prosessuelle retningslinjer tas i bruk i økende grad.



Figur 12: Ulike typer retningslinjer i regionale planer.

Prosessuelle retningslinjer er et krav som gis i en plan for å løse en problemstilling ved en prosess på et senere tidspunkt eller et utredningskrav som kan løses på et annet plannivå eller i en annen type plan, se figur 13.



Figur 13: Bruk av prosessuelle retningslinjer i planlegging for å oppfylle eller sette krav til prosesser.

Rapporten «Regional arealpolitikk - Bruk av planretningslinjer i regional plan» (Knapskog 2024) er utarbeidet som del av prosjektet. Rapporten presenterer erfaringer fra Rogaland, Agder og Viken. Eksempler på retningslinjer som kan være interessante for andre fylkeskommuner er synliggjort i tekstbokser. Fylkeskommunenes mest brukte retningslinjer i de fire planene som er undersøkt ligger i vedlegg, det samme gjør retningslinjene i kunnskapsgrunnlaget for regionale planer i Viken som ble utarbeidet i 2023 og retningslinjene fra revidert plan for bolig, areal og transport i Kristiansandsregionen.

Fremover blir det viktig å følge opp regulering av bærekraftig arealbruk på grunn av internasjonale avtaler og regelverk og statlige føringer og forventninger. Nye tema som har begynt å gjøre seg gjeldende i regionale planer knyttet til bærekraftig arealbruk gjelder blant annet arealregnskap, naturregnskap og areal- og naturnøytralitet og nye problemstillinger knyttet til grønn industri og energiforsyning.

Videre forskning og samarbeid vil være viktig for å ta dette temaet videre. For regionale planer ser det ut som om bruk av prosessuelle retningslinjer passer godt med veilederrollen fylkeskommunen har, og kan bidra til virksomme regionale arealplaner med høy relevans og legitimitet. Prosessuelle retningslinjer kan samtidig føre til at de ulike aktørene sammen bidrar til å utrede og utforme kunnskap om bærekraftig arealbruk.

Det er mye som taler for et tettere samarbeid mellom fylkeskommunene fremover knyttet til planretningslinjer som virkemiddel. Slikt samarbeid kan f.eks. videreføres i et mer permanent fagnettverk nedsatt av fylkesplansjefene.

5.4 Regional planstrategi 2024 og nye regionale planer – gode veikart mot 2050?

Fylkeskommunene har en rekke muligheter i sitt arbeid med bærekraftig arealbruk, både i valg av organisering av arbeidet og valg av arbeidsformer internt og eksternt. Fylkeskommunene har de siste årene satt i verk en rekke tiltak, planarbeid og samarbeid for å gi regionalpolitisk retning, være bindeledd og brobygger til statlige sektormyndigheter, forankre kommuneoverskridende løsninger, støtte og veilede kommuner og utøve strategisk regionalpolitisk ledelse for å ivareta natur- og klimaansvaret. Her er det mye fylkeskommunene kan lære av hverandre, og også samarbeide om. Tabell 2 under viser eksempler fra fylkeskommunene på kunnskapsgrunnlag og annet utviklingsarbeid knyttet til bærekraftig arealbruk. Denne er ikke uttømmende, men viser hvordan det er mulig å nærme seg en mer bærekraftig arealbruk med eksisterende og nye virkemidler, og hvordan fylkeskommunene i prosjektet jobber i praksis.

Tabell 2: Eksempler på virkemidler tatt i bruk i de ulike fylkeskommunene. Kilde: presentasjoner av virkemidler fra hver av fylkeskommunene fra siste samling. (Det presiseres at disse presentasjonene var tematiske og basert på eksempler, og viser derfor ikke helheten av virkemidlene for den enkelte fylkeskommune.)

Fylkeskommune	Tema	Virkemidler
Agder	Samordning og videreutvikling av regionale planer for bærekraftig arealbruk	Videreutvikling av arealregnskap Tatt i bruk Framsikt (verktøy for helhetlig virksomhetsstyring) Tydelig kobling mot økonomiplan
Innlandet	Avtalebasert utvikling i byområder og utviklingsstrategier for distriktskommuner	Samarbeidsavtale mellom kommune, fylkeskommune og Statens vegvesen Politisk styrt prosess Definerte suksesskriterier (bred involvering, dialog- og kunnskapssamlinger, politisk styrt organisering med likeverdige parter, felles faglig grunnlag felles visjon og hovedmål, avtalebasert og etablering av en fast samarbeidsarena)
Rogaland	Regional plan for grønn industri	Regional plan Utredninger om kraftsituasjonen Planvask og evaluering av industriområder Rogaland kraftforum
Trøndelag	Kunnskapsgrunnlag: Hvordan gjøre det anvendbart for politikerne	Diskusjonsnotater som ligger på nett (grunnlag for planstrategi etter valget) Trøndelag i tall (nettportal) Bærekraftrapporter og digitalt dashboard (for kommuner)
Vestfold og Telemark	Planvirkemidler for styring av lokalisering av areal- og energikrevende industri	Fagnotat som viser styringsmuligheter via plan- og bygningsloven Internt virkemiddel til bruk i saksbehandling.
Viken	Fylkeskommunens rolle i tilrettelegging for arealnøytralitet	To tilnærminger knyttet til arealnøytralitet: -arealvurderinger for arealbruk og arealendringer -bevaring av naturverdier Arealregnskap med kart er en forutsetning. Åtte kommuner som piloter inkl. Nordre Follo kommune

Ved avslutningen av prosjektet «Regional arealpolitikk» er arbeidet med regionale planstrategier for perioden 2024-2027 godt i gang. Alle fylkeskommunene sender eller har sendt forslag til planstrategi på høring 1. halvår 2024. Strategiene er basert på kunnskapsgrunnlag som blant annet tydeliggjør utviklingstrekk knyttet til klima og natur. De viser en god vektning mellom det å gi retning for arealbruk og ivaretagelse av natur i henholdsvis sentrale strøk (samordnet areal- og mobilitetsutvikling, by- og tettstedsutvikling) og i rurale deler av fylket (fjell- og vannforvaltning, jord- og landskapsvern, ivaretagelse av karbonrike områder, biologisk mangfold, med mer). Fylkeskommunene i prosjektet foreslår også utarbeiding av regionale planer/strategier knyttet til etablering av energi- og arealkrevende virksomhet, etter modell av Regional plan for grønn industri, vedtatt av Rogaland fylkesting i juni 2023 (Rogaland fylkeskommune 2023).

6 Den regionalpolitiske veien frem til 2050

Rundt årsskiftet 2023/24 ble det gjennomført sluttsamtaler med de seks fylkeskommunene som har deltatt i prosjektet siden oppstart i 2021. Temaene i samtalene var:

- Refleksjoner om utviklingen de 2-3 siste årene knyttet til bærekraftig arealutvikling og forvaltning av natur. Hva er det viktigste som har skjedd, og hvordan har dette påvirket fylkeskommunene administrativt/faglig og politisk?
- Prosjektets hensikt og innhold: Er forventningene til deltakelse i prosjektet innfridd, og hva har vært den største nytten av å delta? Hva har vært prosjektets svakheter/begrensninger, og hvordan ta lærdom av dette?
- Nærmere om resultatmålene i prosjektet – refleksjoner og læringspunkter knyttet til det enkelte mål
- Veien videre mot 2030 og 2050: Hva som er ønsket utvikling, og hvordan veien dit kan konkretiseres på regionalt nivå. Hva bør gjøres på hvilken vakt, sett i lys av at det er sju valgperioder igjen frem mot 2050?

Dette kapitlet oppsummerer innspill fra samtalene.

6.1 Refleksjoner om utviklingen de siste årene knyttet til bærekraftig arealutvikling og forvaltning av natur

Fylkeskommunene som har vært med i prosjektet opplever at problemene knyttet til bærekraftig arealutvikling og forvaltning av natur fremstår tydeligere, ikke bare i fagmiljøer, men også hos folkevalgte og i befolkningen generelt.

Naturavtalen trekkes frem som spesielt viktig. Det er tydeliggjort globalt at vi har både en klimakrise og en naturkrise, og at disse to henger sammen og må løses samordnet. Fylkeskommunene mener forståelsen av dette har økt ganske kraftig langt ut over fagmiljøene. Natur som begrenset ressurs er tema på alle forvaltningsnivåer, og fylkeskommunene mener det har blitt større bevissthet rundt betydningen av arealpolitikk for økt måloppnåelse på andre samfunnsområder. Dette har endret diskusjonene i ulike sektorer, f.eks. transportsektoren og energisektoren.

Til tross for økt bevissthet om areal og natur som begrenset ressurs og økt kunnskap om behovet for et skifte i arealpolitikken, påpekes det at vi ikke har klart å iverksette de endringene som er nødvendig. En fylkeskommune nevner at til tross for at arealregnskapet for fylket viser at det ligger svært store arealreserver for utbygging av fritidsboliger i kommunale planer allerede, legger kommunene fremdeles ut nye store arealer til dette formålet. Som samfunn er vi ennå ikke i gang med det taktskiftet som trengs, og dette vil være den store utfordringen fremover.

Arbeid med arealregnskap har kommet inn som en ny måte å presentere plandata på. Fylkeskommunene påpeker at det i prosjektperioden har vært en faglig utvikling av arealregnskap, og at fylkeskommunen har blitt en vesentlig bidragsyter for å få til dette. Alle fylkeskommunene som har vært med i prosjektet har etter hvert utarbeidet arealregnskap.

«Prosjektet har vært som å komme til et vannhull».

Deltaker om det å delta i prosjektsamlingene.

I regi av KS er det også etablert et prosjekt der fylkeskommunene samarbeider og deler erfaringer om hvordan fremstille arealregnskap i GIS. Det pågår løpende utviklingsarbeid knyttet til hva slags datagrunnlag som trengs for utvikling av virksomme arealregnskap. Fylkeskommunene tror arealregnskap, og etter hvert naturregnskap, blir et viktig verktøy fremover, og at fylkeskommunen kan bidra med kompetanse, bistand og veiledning til kommunene. Det regionale

nivået kan fremstille arealbruk i et helhetlig perspektiv som samtidig kan være et utgangspunkt for vurderinger av arealbruk og planvask i kommunene.

Endringene vi som samfunn står midt oppi har påvirket fylkeskommunene både faglig og politisk i prosjektperioden (2021-2023), slik den fylkesvise oppsummeringen nedenfor viser.

Det viktigste i **Agder** har vært å utvikle og utarbeide arealregnskap. Fylkeskommunen var tidlig ut med å ta tak selv, på grunn av det de opplevde som lite veiledning fra staten. For Agder var Arendalsuka 2022 et vendepunkt, og etter det er natur omtalt på en annen måte. Arendalsuka 2022 var viktig både for å introdusere natur inn i debatten og det var der Sabima introduserte «Naturkampen». Denne «oppvåkningen» var utløsende for at Agder utviklet en egen løsning på arealregnskap.

Både for politikere og administrasjon har arealbruk og arealpolitikk kommet høyere på agendaen. Hyttebygging er blitt en del av diskusjonen, spesielt etter at arealregnskapet ble presentert. Politiske planverksted er blitt en viktig metode i Agder. Det oppleves som lærerikt å høste praktisk erfaring med gjennomføring av slike verksteder, og det jobbes kontinuerlig med å videreutvikle arbeidsform og metoder for gjennomføring.

Også i **Innlandet** har problemstillingene rundt bærekraft fått større momentum i fylkeskommunen. Det er større bevissthet blant politikerne i fylkeskommunen, og administrasjonen beskriver at de folkevalgte «tørr å være mer frempå» i spørsmål knyttet til natur- og arealforvaltning. Administrasjonen understreker også viktigheten av politisk lederskap. Det politiske miljøet fremstår som tryggere i diskusjoner om bærekraft og natur, blant annet som følge av at de har vedtatt regional plan for klima, energi og miljø.

Regional plan for klima, energi og miljø har større vekt på bærekraftig arealbruk enn tidligere planer, og det er i denne planen arealdimensjonen i regional planlegging i Innlandet dekket. Planen er uten bestemmelser, men arealdimensjonen griper inn i alle tre aspektene klima, energi og miljø i plandokumentet. Det å ikke ha en egen regional arealplan, var et politisk vedtak.

Innlandet har også utarbeidet areal- og naturregnskap med utgangspunkt i Agdermodellen, og har i tillegg utviklet verktøykasse med informasjon og kunnskapsgrunnlag som føringer for kommunenes planarbeid. Innlandet synliggjør med dette det de har gjort, og tror det er et godt grep å lage en slik verktøykasse som kommunene kan bruke.

Det viktigste i **Trøndelag** i perioden, er at det ble vedtatt en regional arealplan. Administrasjonen trekker også frem en del saker som har påvirket samspillet mellom administrasjon og politikk, blant annet

- fylkesutvalgets (planutvalg) behandling av debattheftet til KS
- politisk eierskap til regional plan.
- kunnskapsnotater til regional planstrategi, bla om klima, natur og areal.

Kunnskapsnotatene som er utarbeidet ble vedtatt politisk, og har gitt en politisk bevissthet som har vært betydningsfull. Andre viktige tiltak i Trøndelag er utarbeiding av arealregnskap og Trondheimsfjordprosjektet (som også omfatter arealbruk i sjø). Arealregnskapet er utarbeidet med utgangspunkt i arbeidet som er gjort i Agder. Det er et politisk ønske om at man skal ha ressurser til god kommunikasjon rettet mot kommunene.

I **Rogaland** har Naturavtalen vært med å gi en økende bevissthet rundt det å ta vare på natur. Det å legge vekt på bærekraftig arealbruk har hatt innvirkning på både folkevalgte og administrasjon, og ført til nytenkning om bærekraftig arealbruk. Arbeidet med plan for grønn industri har vært en læringsprosess for alle involverte, og har ført til at administrasjonens dialog med både politikerne og næringsliv har blitt bedre.

Diskusjonene er blitt tydeligere også gjennom at kunnskapsbasert utvikling og planlegging er blitt mer vektlagt. Det er utviklet kunnskap om arealstrategi, arealregnskap og planvask. I Rogaland kom dette samtidig med rullering av regionalplan for Jæren og Søre Ryfylke. Fylkeskommunen i Rogaland har dialog med kommunene om arealreserver, og prioritering av hvilke områder som skal bygges ut. I dialogen

med kommunene legger fylkeskommunen stadig større vekt på veiledning og dialog om hvordan man kan få til gjennomføring av regionale planer.

I **Vestfold og Telemark** opplever administrasjonen at politikerne har blitt mer ambisiøse. Det er fattet vedtak om at fylkeskommunen skal arbeide for at fylket skal bli arealnøytralt. Den økende oppmerksomheten på grønne industrietableringer tydeliggjør de komplekse sammenhengene mellom arealbruk og energi.

Vestfold og Telemark fylkeskommune fattet vedtak om å lage arealregnskap i 2021. Etter fylkesoppløsningen er arealregnskapet utviklet for hver av de to nye fylkene, og det jobbes med videreutvikling i samarbeid med kommunene.

Viken trekker fram sammenhengen mellom økt kunnskap om bærekraft på den ene siden, og videreutviklingen av samhandlingen mellom folkevalgte og administrasjonen på den andre. Den regionale planprosessen, som etter vedtak om oppløsning resulterte i et kunnskapsgrunnlag for arealbruksplaner i de tre nye fylkeskommunene, har vært agendasettende for fylkeskommunen. KS-prosjektet har fungert som et referanseprosjekt i dette arbeidet.

Arbeidet med det regionale kunnskapsgrunnlaget har vært et stort løft som det kan bygges videre på også når det gjelder tverrfaglighet. Det å unngå silotenking er blitt viktigere. Programorganisering av planarbeid er også overført som arbeidsmåte til kommunene, og det har ført til en bredere bevissthet. Kunnskapsgrunnlaget ble enstemmig vedtatt i Viken, og prosessen frem til vedtak beskrives som et trendskifte både når det gjelder arbeidsmåter og integrering av bærekraft. Alle som var del av planarbeidet i Viken, kommer til å ta nyttige erfaringer med seg i arbeidet i nye fylker.

6.2 Deltakernes tilbakeblikk på prosjektets hensikt og innhold

6.2.1 Dette sier administrative representanter i den enkelte fylkeskommune

Agder mener at prosjektet har vært nyttig, særlig de politiske seminarene. Politikere og administrasjon har hørt det samme, og dermed fått et felles utgangspunkt for å diskutere. Spesielt viktig ble seminaret der det ble diskutert på 'hvilken vakt' nødvendige samfunnsendringer bør skje.

Prosjektet var spesielt nyttig for de ansatte som har jobbet med en regional plan parallelt. Selv om det er vanskelig å vite hvordan det hadde gått uten prosjektet, er det ikke tvil om at problemstillingene rundt bærekraftig arealutvikling og forvaltning av natur er satt på kartet i Agder. Politikernes fokus på de temaene som er blitt diskutert på samlingene har også økt.

I Agder snakkes det nå om at kommunepolitikere også bør dras inn i diskusjoner på regionalt nivå. Overkommunebegrepet brukes fremdeles. Målet for fylkeskommunen er å snu diskusjonen til hvordan fylkeskommunen og statsforvalteren kan være en medspiller for kommunene.

For **Innlandet** har prosjektet vært nyttig, til tross for at det ble færre som ble med gjennom hele prosjektet enn det som var tenkt opprinnelig. Det erkjennes at prosjektet kunne ha vært bedre forankret i organisasjonen underveis. Hvis de skulle gjort dette på nytt, hadde de avklart tydeligere hvordan fylkeskommunen skulle delta, og hvordan kunnskap fra prosjektet kunne vært formidlet videre inn i organisasjonen. Det fungerte bra for administrasjonen å være 'vert' for egne politikere i prosjektet, men administrasjonen er usikker på hva politikerne fikk ut av deltakelsen, og om de har formidlet innsikt fra prosjektet til andre politikere.

Hvis man skulle gjort noe annerledes, kunne det å tilrettelegge for mer politisk dialog vært en mulighet. Erfaringene fra Innlandet tilsier at det blir bedre diskusjoner når politikere får bryne seg litt på hverandre.

Trøndelag mener at KS har levert, selv om prosjektet endret seg underveis. Prosjektet er blitt drøftet med politikerne som var med i samlingene, og politikerne har vært fornøyde. Dialogen mellom politiske og administrative deltakere gjennom prosjektperioden har vært nyttig, og hatt særlig innvirkning på diskusjoner om:

1. kunnskapsgrunnlag for ny regional planstrategi.
2. arealregnskap.
3. folkevalgtopplæring.

Trøndelag mener også at prosjektet har hatt politisk nytte, og de som var med sier de har fått ny innsikt uavhengig av partipolitisk ståsted. Det var litt varierende deltakelse fra politikerne, men politisk seminar nr. 2, 28.10.2022 (se program i punkt 2.3), ble trukket frem som spesielt nyttig. Behovet for strengere prioritering har festet seg hos de som var med på denne samlingen. Trøndelag har også hatt praktisk nytte av notatet «Bærekraftig arealbruk – nærmere om fylkeskommunenes rolle» (jmfør 5.2) i sitt planarbeid.

Vestfold og Telemark nevner at rammene for deres deltakelse i prosjektet ble noe endret da den regionale planen, som var tenkt som referanse inn i prosjektet, ble skjøvet ut i tid. Dette gjorde at man ikke fikk den koblingen mellom regional planprosess og prosjekt som var tenkt. Selv om KS-prosjektet tok en retning med mindre fokus på konkret utarbeiding av regionale planer for arealbruk, har prosjektet gitt mye annet utbytte. Vestfold og Telemark trekker frem at det har vært fint å høre hva egne politikerne diskuterte med politikere fra andre fylker. Administrative deltakere på rådgivernivå har også opplevd at samlingene er nyttige for faglig påfyll, fordi de ikke deltar på så mange andre faglige møteplasser. De har fått mye interessant og godt påfyll under samlingene, og har prøvd å videreformidle denne lærdommen til andre i administrasjonen.

Rogaland synes de får lite veiledning fra departementet om håndtering av nye plantema. Derfor er det fint å møtes gjennom et prosjekt som dette, og som regel finner man ut at fylkeskommunene har veldig sammenfallende utfordringer og jobber med de samme temaene. Prosjektet har gitt større kontaktnett både med andre fylkesrepresentanter, representanter fra KS og forskerne som har bidratt inn i prosjektet.

Viken hadde i 2021 høye ambisjoner om følgeforskning av sitt eget arbeid med regionale planer, og om tettere integrering mellom eget planarbeid og KS-prosjektet, men prosjektet ble mer et referansepunkt for deres arbeid med kunnskapsgrunnlag. De ser på dette som en naturlig justering både på grunn av endringer i fylkeskommunen og i retningen på KS-prosjektet. Som følge av vedtaket om oppløsning av Viken fylkeskommune, har fylkeskommunen også hatt en endring underveis fra plan til kunnskapsgrunnlag. Det har vært fint å ha dialog og erfaringsdeling med andre fylkeskommuner, og høre hvordan de jobber med temaer relatert til bærekraftig areal- og naturforvaltning.

For administrative deltakere fra Viken ga det å høre politiske diskusjoner fra hele landet forståelse for politiske brytninger på tvers av parti og geografi. Arbeidsformen der fylkesplansjefene var «bordvert» på politiske gruppebord trekkes frem som spesielt nyttig. Politikerne som deltok har meldt tilbake at det var litt krevende å forstå hva prosjektet skulle gi, til tross for at administrasjonen gjennomførte interne samtaler med politikerne knyttet til samlingene, slik prosjektet anbefalte. En medvirkende årsak til dette kan være lav kontinuitet i politisk deltakelse i prosjektet.

6.2.2 Læringspunkter

Administrativt har fylkeskommunene til felles at de synes det var nyttig å høre hvordan andre fylkeskommuner innretter sitt arbeid knyttet til bærekraftig arealutvikling, og prosjektet har fungert som en diskusjons- og læringsarena. Det har også vært nyttig for deltakerne å bygge relasjoner, og at flere aktører enn de som jevnlig møtes i KS fylkesplannettverk fikk møte hverandre. Det trekkes frem at det å være med i prosjektet har gitt trygghet på at man ikke er på feil spor. Det ble lagt vekt på at en del av innleggene hadde fokus på det som er krevende, og at det har vært en god og riktig vinkling. Å bruke

forskere til å fremme legitim kunnskap kan underbygge endringsprosesser. Prosjektet har også vært en arena for å diskutere arealregnskap, og det har vært en viktig utvikling at KS har startet eget FoU-prosjekt om arealregnskap. Det ble også påpekt at selv om man ikke trenger et prosjekt for å møtes, er det ofte denne type arbeidsformer som gjør at samarbeid blir prioritert i en travel hverdag. Det ble også sett på som viktig med fysiske møter.

Arbeidsgruppen for planretningslinjer trekkes frem som nyttig for å utveksle erfaringer og fagkunnskap (fagnotater, rapporter og lignende) knyttet til bruken av regionale planretningslinjer. Arbeidsgruppens arbeid var naturlig nok avgrenset av hovedprosjektets varighet. Samarbeid om temaer som dette kan med fordel videreføres utover prosjektperioden, gjerne som et mer permanent faglig samarbeid på tvers av alle fylkeskommunene i landet. Flere fagfolk gir uttrykk for at de trenger nettverk på mer permanent basis for ulike fagområder knyttet til regional planlegging.

Fylkeskommunene mener de har fått en bedre forståelse for utfordringsbildet og alvoret knyttet til bærekraftig natur- og arealforvaltning. Behovet for regional arealpolitikk er blitt tydeliggjort i prosjektet, samtidig som det har vist at det er ikke noen 'quick fix'. Tidsavgrensede prosjekter som dette kan i beste fall fungere som en bevisstgjøring, og dette har også vært utgangspunkt for programmene for de politiske samlingene. Ifølge administrasjonen i fylkeskommunen gir flere politikere uttrykk for styrket eierskap til bærekraftsmålene og arealpolitikk etter å ha vært med på de politiske seminarene.

Det trekkes frem av flere at det er viktig å jobbe videre med arealstatistikk, utvikle metoden for areal- og naturregnskap, og få mer kunnskap om karbon- og arealnøytralitet. De foreslår også at det bør jobbes mer med politikeropplæring om arealpolitikk og fylkeskommunene vil gjerne fortsette samarbeidet med KS om dette. Kombinasjon av politisk og administrativ deltakelse der administrasjonen er vert for sine politikere fører til større forståelse og felles virkelighetsoppfatning, og ble sett som vellykket.

Til den mer praktiske gjennomføringen av prosjektsamlingene ble det påpekt at flere gjerne kunne hørt innleggene fra seminarene, og det kunne vært vurdert å ta opp og publisere innlegg, slik at de ble tilgjengelige både for de som hadde forfall til samlingene og andre interesserte. Det foreslås også å lage en digital plattform for å samles, ha en fast plass å legge ut spørsmål som andre kanskje kan ha svaret på og en plass å legge ut litteratur eller erfaringer knyttet til ulike tema.

Viktige læringspunkter fra prosjektet:

- ta videre engasjementet til politikerne, ha fokus på fylkespolitikernes rolle og jobb målrettet og systematisk med å styrke og tydeliggjøre den regionalpolitiske rollen i arealutviklingen.
- fortsette å få frem betydningen av rollen som arealpolitiker på regionalt nivå, blant annet gjennom videreutvikling av det regionale folkevalgtprogrammet.
- se regionale planer som politisk redskap for å få frem sammenhenger og for å håndtere målkonflikter både i urbane og rurale områder.
- fremskaff kunnskap om arealbruk og naturtyper på tvers av forvaltningsnivåer og sektorer
- brede møteplasser for erfaringsutveksling fungerer godt, både fylkeskommunene imellom, og som arena for kunnskapsbygging i kommunene.
- KS bør tilrettelegge for faglige møteplasser som inkluderer større deler av fagmiljøene i fylkeskommunene (slik dette prosjektet har gjort).
- intensivere erfaringsdeling og læring på tvers gjennom mer permanente og helhetlige samarbeidsformer.
- videreutvikle modellen med faglige nettverk for ulike planfaglige temaer på regionalt nivå, slik arbeidsgruppen for planretningslinjer er et eksempel på. Fylkesplansjefene er en naturlig styringsgruppe for slike nettverk.

6.2.3 Har prosjektet levert på resultatmålene?

Da KS tok initiativ til et FoU-prosjekt om bærekraftig regional arealpolitikk i 2020-21, var FNs bærekraftsmål for alvor slått gjennom som ramme for samfunnsutviklingen både i Norge og internasjonalt. De innledende samtalene KS hadde med de deltakende fylkeskommunene i 2021, viste at det i de arealplanfaglige miljøene var en viss bekymring for at langsiktig, forsvarlig natur- og arealforvaltning som premiss for både miljømessig, sosial og økonomisk bærekraft skulle drukne i det store antall innsatsområder og mål i FN17. Resultatmål 1 har bakgrunn i disse tilbakemeldingene.

Resultatmål:

1. Tydeliggjøring av regional arealpolitikks rolle i å nå FNs bærekraftsmål.
2. Arealutvikling som regionalt politikkområde: styrket eierskap, samstyring og samspill.
3. Virksomme regionale arealplaner med høy relevans og legitimitet.

Resultatmål 2 har bakgrunn i fylkeskommunens begrensede rammer og myndighet i arealpolitikken, og hvordan mulighetsrommet fylkeskommunene faktisk har kan fylles gjennom tydelig regionalpolitisk ledelse.

Resultatmål 3 beskriver en ønsket situasjon for regional arealplanlegging fremover, både når det gjelder utarbeiding og oppfølging av regionale arealplaner.

I lys av alvor og kompleksiteten som prosjektet søkte å belyse, var det lagt opp til en svært beskjeden politisk deltakelse. Politikerne var sammen fire ettermiddager i løpet av et drøyt år. Det sier seg selv at dette ikke legger til rette for store effekter. Men det er interessant at til tross for beskjedent omfang på den politiske deltakelsen, evalueres prosjektet som nyttig for politikerne som deltok, både av politikerne selv, og av administrasjonen.

Arbeidsformene i prosjektsamlingene var en øvelse i samhandling mellom politikk og administrasjon. Dette trekker de administrative deltakerne fram som spesielt nyttig. Dette indikerer at tettere og bredere kontaktflater mellom folkevalgte og administrasjon bygger innsikt og forståelse hos administrativt ansatte.

Prosjektet har bidratt til større faglig kontaktflate på tvers av fylkeskommunene, og dette opplever fagfolkene som svært nyttig. Den faglige kontakten fylkeskommunene imellom fremstår som stadig viktigere, og det er stor motivasjon hos fylkeskommunene selv til å videreutvikle samarbeidet knyttet til regional arealplanlegging, f.eks. gjennom mer permanente faggrupper på ulike planfaglige temaer.

Oppsummert bør det være dekning for å si at aktivitetene i KS-prosjektet, sammen med en rekke parallelle endringer og aktiviteter i samme periode, har gitt:

- Verdifulle konkretiseringer av hvorfor bærekraftig arealforvaltning og ivaretagelse av natur er viktig, og hvilken rolle det regionale folkevalgte nivået kan og bør spille i dette arbeidet.
- Økt bevissthet om betydningen av nye verktøy og arbeidsformer både når det gjelder kunnskapsbygging og analyser, men også metoder for samspill mellom politikk og administrasjon og ulike samfunnsaktører imellom, i arbeidet med å utarbeide virksomme regionale planer for nødvendig omstilling.

6.3 Den regionalpolitiske veien videre

6.3.1 Ønsker for videre utvikling

Ved avslutning av KS-prosjektet ble de som deltok fra administrasjonen i fylkeskommunene spurt om håp og drømmer for 2030 og 2050 relatert til bærekraftig arealutvikling. Svarene var knyttet til mange av temaene som ble tatt opp i seminarene i prosjektet og problemstillinger som allerede står på dagsorden i de ulike fylkeskommunene:

- Helhetlig og systematisert regional innsats for å løse klima- og naturkrisen i et tillitsbasert og tett samspill mellom folkevalgte og administrasjon, og med god faglig tilrettelegging for politikkutvikling.
- Politisk rom og vilje til å representere det regionale perspektivet i arealpolitikken. Regionale politikere som både spiller kommunene gode, og samtidig er representanter for det regionale og står i de politiske utfordringene dette gir.
- Klare forventninger fra nasjonale politikere til regionale politikere. Støtte til den regionalpolitiske rollen fra nasjonale myndigheter som gir legitimitet. Behov for nasjonal tolking av naturavtalen og hva dette fører til av forventninger til fylkeskommunene.
- Det bør avklares om arealnøytralitet bør settes som nasjonalt mål⁴, på linje med klimanøytralitet. Bedre husholdning med natur, og større bevissthet og mer kommunikasjon om dette som tema.
- Klarere rammer for bl.a. naturrestaurering og økologisk kompensasjon som grunnlag for veiledning av kommunene.
- Videreutvikling av kunnskapsbasert planlegging – trenger et regionalt nivå for kunnskap, areal- og naturregnskap, planvask med mer.
- Tillit hos kommunene til at de kan gå til regionalt nivå for veiledning og samhandling. Viktig at fylkeskommunene kvalifiserer seg for en slik rolle.
- Systemer som bidrar til samordnet innsats på tvers av forvaltningsnivåer og mellom kommuner over tid.
- Bygge videre på positive erfaringer, som den tverrpolitiske satsingen på tvers av kommune- og fylkesgrenser for å redde Oslofjorden.
- Positiv oppmerksomhet nasjonalt og regionalt til kommuner som fører en arealpolitikk som er på målsatt kurs.

6.3.2 Behov for kunnskapsbygging, endringer i rammebetingelser og nye arbeids- og organisasjonsformer

For å oppnå ønskene i 6.3.1 kreves både kunnskapsbygging, endringer i rammebetingelser, nye arbeids- og organisasjonsformer og ambisiøse mål, slik blant annet Klimautvalget 2050 beskriver i sin sluttrapport (Klimautvalget 2050, 2023), og som også fremgår av fagnotatet Bærekraftig arealbruk – nærmere om fylkeskommunens rolle (se 5.2).

Flere av fylkeskommunene nevner at problemstillingene om areal og natur må løftes opp og gis mer oppmerksomhet i den fylkeskommunale organisasjonen. Roller og oppgavefordeling må drøftes internt på tvers av sektorer og fagområder. Areal og natur som et overgripende tema er ikke tilstrekkelig vektlagt i organisering av fylkeskommunene, og det bør synliggjøres at areal er en viktig brikke i mye av fylkeskommunens aktivitet. Enkelte foreslår at **areal** i større grad bør være et tematisk kopleingspunkt for den fylkeskommunale organisasjonen. Det foreslås også mer dynamiske planprosesser der man i større

⁴ KS landsting vedtok i februar 2024 «arealnøytralitet som hovedregel for arealbruk», se pkt. 5.1.2 i «Kommunesektorens prioriteringer 2024-2027».

grad tar inn over seg at det er tidsnød for å nå viktige klima- og naturmål. Dette kan innebære at det jobbes parallelt og samordnet med planer ulike nivåer og temaer. Den regionale planstrategien må legge til rette for dette.

Det understrekes at det ikke finnes snarveier for å oppnå en bærekraftig arealbruk, og at dette er «lang-siktig og seigt arbeid». Samhandlingen med kommunene understrekes som avgjørende, både gjennom å bygge felles forståelse, og hjelpe og understøtte kommunene i deres planarbeid. Dialog med interkommunale politiske råd er et viktig supplement til direkte dialog med den enkelte kommune.

6.3.3 Verdiskaping og arbeidsplasser innen grønn industri og energiforsyning må bidra til et arealnøytralt lavutslippssamfunn

Etablering av fornybar energiproduksjon og lokalisering av grønn industri sett opp mot målet om areal- og naturnøytralitet rommer en av de største utfordringene Norge står ovenfor i arealpolitikken. Spenningene kommer tydelig frem ved å se oppfølging av naturavtalen i sammenheng med NOU 2023: 3 Mer av alt – raskere (Energikommisjonen 2023). Målkonflikter og mulige løsninger i avveiningen mellom energibehov, nye industrietableringer og målet om naturnøytralitet må derfor belyses. Dette er problemstillinger som det bør legges rammer for regionalt, men der fylkeskommunene etterlyser klarere nasjonal politikk som grunnlag for å håndtere disse temaene i den regionale planleggingen.

Fylkeskommunene opplever at det er krevende å møte endringer i planutfordringer som følge av «det grønne skiftet», blant annet knyttet til etablering av anlegg for fornybar energi og lokalisering av areal- og energikrevende næringer. I tillegg til behovet for næringslokaliseringsprinsipper som supplerer det etablerte ABC-prinsippet (rett virksomhet på rett sted), trekker fylkeskommunene frem at det trengs mer kunnskap generelt om rammebetingelser for lokalisering av anlegg og industri knyttet til det grønne skiftet. Riktig volum på avsatt næringsareal for fremtiden, nye aktørbilder og beregningsmodeller for arbeidsplassutvikling og sannsynlige ringvirkninger på kort og lang sikt er viktige stikkord her.

Flere fylkeskommuner følger nå Rogalands eksempel, som har utarbeidet Regional plan for grønn industri. I tillegg til å bygge kunnskap om temaet, avklarer planen regionens komparative fortrinn knyttet til denne type næringer, og definerer prinsipper for lokalisering i et kommuneoverskridende perspektiv. Målet med planen er å tilrettelegge for verdiskaping og arbeidsplasser innen grønn industri som bidrar til et arealnøytralt lavutslippssamfunn.



Figur 14: Mål med regional for grønn energi. Faksimile: Regionalplan for grønn industri, Rogaland fylkeskommune, 2023.

Konkurransen mellom kommuner om å tiltrekke seg «grønne» industrietableringer kan også få uheldige følger for naturen. Øvrige fylkeskommuner har fattet stor interesse for et faglig drøftingsnotat som Vestfold og Telemark fylkeskommune fikk utarbeidet i 2023, med tittel «Grønn industri og planvirkemidler». Notatet drøfter mulighetsrommet i dagens plan- og bygningslov for å styre lokalisering av grønn industri, bremse et eventuelt kommunalt kappløp, og unngå at tomtealternativer som ikke når opp i konkurransen om lokalisering blir brukt til andre næringsformål, og/eller blir fysisk klargjort (ofte med ødelagt natur som konsekvens) før man vet om den grønne industrietableringen blir noe av.

Våren 2024 har regjeringen sendt på høring forslag til endringer i Kart- og planforskriften. Her foreslås det nye underformål for reguleringsplaner og kommuneplanens arealdel, blant annet kraftkrevende industri og datasenter, i tillegg til vindkraft- og solkraftanlegg. Dette er et skritt i riktig retning. Sammen med rammer i regionale planer vil dette være til hjelp i kommunenes håndtering av saker som angår areal- og energikrevende etableringer.

6.3.4 Fritidsboligutbyggingens konsekvenser for natur

I 2023 ble rapporten «Planlagt utbyggingsareal i Norge» (Simensen mfl. 2023) publisert. Rapporten viser hvor store arealer som er avsatt til fremtidig utbygging i gjeldende arealplaner etter plan- og bygningsloven, men som ikke er bygget ut enda. Rapporten indikerer konflikt med flere av målsettingene uttrykt gjennom nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging. Rapporten viser at fritidsbebyggelse er det enkeltformålet det er avsatt mest areal til, hele 987 kvadratkilometer (31 prosent). Til sammenligning er areal avsatt til bolig- og sentrumsformål 453 kvadratkilometer (14 prosent) (Simensen mfl. 2023:27).

I 2022 utga regjeringen en revidert veileder om planlegging av fritidsboliger (KDD 2022). Veilederen omtaler det regionale perspektivet i begrenset grad, men trekker frem at både regionale og interkommunale planer er relevante verktøy i områder der det er behov for samarbeid om utvikling av hyttebygging og reisemålsområder på tvers av kommune- og fylkesgrenser. Veilederens pkt. 8.1 «Regionale planar samordnar utviklinga i fleire kommunar» utdyper relevante temaer for slike planer (KDD, 2022:48).

Det bør drøftes om dagens regionale planpraksis godt nok fanger opp behovet for kunnskapsbygging og retning/rammer for en bærekraftig fritidsboligutbygging, sett i et regionalt og nasjonalt perspektiv.

Kunnskapsbyggingen om temaet bør inkludere økonomiske analyser av konsekvenser av hyttebygging for hhv. lokaløkonomi (markert) og kommuneøkonomi på kort og lang sikt, og også andre samfunnsmessige fordeler og utfordringer, slik regjeringen kort omtaler i veilederens kapittel 3.

6.3.5 Forsterket og fornyet innsats knyttet til bærekraftig by- og tettstedsutvikling og bærekraftig mobilitet

De siste 10-årene er det bygd mye kunnskap om hva som skal til for å gjøre norske byer og tettsteder både bærekraftige og attraktive, og mange kommuner har høstet både positive og negative erfaringer i arbeidet med å fortette byer og tettsteder innenfra og ut. Fylkeskommunene har en sentral rolle i arbeidet med by- og tettstedsutvikling, både som planmyndighet, utviklingspartner og virkemiddeleier. Byvekstavtaler og ulike typer bymiljøpakker er eksempler på at fylkeskommunen som samferdselsmyndighet spiller en sentral rolle, både som eier av fylkesveier og som kollektivansvarlig.

Den omfattende innsatsen for reelt bærekraftig by- og stedsutvikling bør forsterkes og fornyes. Beskrivelsen av by- og tettstedsutviklingens betydning i Klimautvalgets sluttrapport gir gode rammer for dette:

«Utvikling av tettsteder og byer er viktig for andre utslipp enn de som er knyttet til selve arealbruken. Selv om tettstedene og byene bare dekker en liten andel av Norges areal, gjør konsentrasjonen av arbeidsplasser, innbyggere og bebyggelse at byutviklingen er viktig for hvordan andre utslipp og annen arealbruk utvikler seg.»

Løsninger for grønn mobilitet, sirkulærøkonomi i form av ombruk av bygg og materialer, rekreasjon og arbeidsplasser i og mellom disse områdene må reflektere at Norge skal bli et lavutslippssamfunn» (Klimautvalget 2050, 2023:123).

Modeller for samordnet virkemiddelbruk og samarbeid mellom aktører i by- og stedsutviklingen bør også videreutvikles, og det er viktig med differensiert utviklingsarbeid og støtte til byer/steder med ulik størrelse. Vestfold fylkeskommunes digitale byregnskap (<https://www.vestfoldfylke.no/no/meny/tjenester/plan/by-og-stedsutvikling/prosjekter/#heading-h2-4>) er ett av flere gode eksempler på fylkeskommunal støtte til by- og stedsutvikling.

6.3.6 Styrket regionalt samarbeid om kunnskapsbygging, metodeutvikling og interessepolitisk arbeid

Samarbeidet mellom landets fylkeskommuner er allerede omfattende, ikke minst gjennom KS som medlemsorganisasjon. Samarbeidet kan med fordel utvikles og målrettes ytterligere, ikke minst innenfor området regional arealpolitikk.

Arealregnskap og naturregnskap har seilt opp som viktige planleggingsverktøy. Pionerarbeidet som er utført både i Agder og Viken fylkeskommuner viser hvor viktig den regionale inngangen i dette arbeidet er. Gjennom et FoU-prosjekt i regi av KS er det etablert et samarbeid, både mellom alle landets fylkeskommuner og nasjonale myndigheter og kompetansemiljøer om utvikling av areal- og naturregnskap til bruk i kommunal planlegging.

Begrepet **arealnøytralitet** (netto null tap av natur) har for alvor kommet inn i diskusjoner om arealbruk i løpet av prosjektperioden. Ifølge Sabima var det i 2023 80 kommuner som arbeidet med arealnøytralitet, og vi ser eksempler på både kommuner og fylkeskommuner som tar inn mål knyttet til arealnøytralitet i planer og strategier. Bevisstheten om arealnøytralitet som tema og som mål i samfunnsutviklingen har kommet blant annet som følge av Sabimas Naturkampen og Klimautvalget 2050 sine betraktninger om klima- og arealnøytralitet.

Bruk av **planretningslinjer** i regionale planer er lite diskutert utenfor kretsen av de som utarbeider planer, og det er lite veiledning av hva slags retningslinjer regionale planer skal inneholde. Spørsmålet om hvordan planretningslinjer kan videreutvikles som virkemiddel for å nå politiske vedtatte mål i regionale planer bør vies mer oppmerksomhet. Ikke minst er det viktig når det gjelder nye tema i regional planlegging, som grønn industri, arealnøytralitet og bærekraftsindikatorer som skal rapporteres på. Også formen på retningslinjer endrer seg, der det å sette krav til utredninger, prosesser og andre planer i prosessuelle retningslinjer blir mer vanlig, som et supplement til mer tradisjonelle materielle retningslinjer med tallfestede krav.

Det peker seg ut et behov for bredere **møteplasser** for fylkeskommuner, både for å utveksle erfaringer og for å lære av hverandre, men også for møteplasser der folkevalgte og administrasjon får en bredere kontaktflate. Det virker som forholdet mellom folkevalgte og administrasjon som har deltatt i prosjektet har utviklet seg som følge av prosjektet. Felles forberedelse til de politiske til seminarene, det å høre de samme presentasjonene og få mulighet til dialog om disse på tvers av politikk og administrasjon beskrives som nyttig av begge parter.

En rekke **planfaglige temaer** kan med fordel utdypes i et samspill mellom nasjonale og regionale myndigheter, både som grunnlag for fylkeskommunenes eget arbeid, og til støtte i kommunal arealplanlegging. Slik kunnskapsbygging kan skje både gjennom forskning, gjennom mer praktisk rettet utviklingsarbeid og gjennom areaer/møteplasser for formidling av kunnskap som allerede er utviklet. Noen eksempler på aktuelle temaer, i tillegg til de som er utdypet i denne rapporten:

- møte mellom bærekraftig arealforvaltning og sirkulærøkonomi
- helhet og avhengigheter mellom regionale arealplaner for ulike temaer (utvikling/vern) og geografiske delområder

- avveining av interessekonflikter i arealpolitikken, hva og hvordan
- bærekraftig arealforvaltning i distriktskommuner, utfordringer og muligheter
- samfunnsøkonomiske analyser knyttet til arealbruk
- metoder og krav knyttet til restaurering av natur
- videreutvikling av avtaler som virkemiddel for samordnet virkemiddelbruk

Det fylkeskommunale samarbeidet om **interessepolitikk** kan også med fordel styrkes og målrettes. Den regionale arealpolitikkenes betydning og rolle i arbeidet med å løse både klima- og naturkrisen kan potensielt representere en re-start av regionale arealplaners betydning og legitimitet, både i et nasjonalt og et lokalt perspektiv. Fylkeskommunene er i en unik posisjon til å påvirke «mål, verktøy og systemer», slik klima- og miljøministeren uttalte i kronikken «Naturen setter rammer for menneskelig utvikling» på nrk.no på nyåret 2024 (se tekstboks).

«Vi trenger mål, verktøy og systemer for en areal- og naturpositiv samfunnsutvikling.

Det er på høy tid at vi at vi setter naturpolitikken i system.

Mitt mål er enkelt, men vanskelig: Vi skal bli arealnøytrale, før det er for sent.»

Klima- og miljøminister Andreas Bjelland Eriksen.

Ytring, NRK, 15.01.2024: «Naturen setter rammer for menneskelig utvikling».

6.4 Oppfølging av prosjektet

Mye har skjedd innenfor temaet bærekraftig areal- og naturforvaltning parallelt med at dette prosjektet har pågått, både på internasjonalt, nasjonalt og regionalt/lokalt nivå. Naturavtalen som ble underskrevet underveis i prosjektperioden forutsetter at Norge skal beskytte det biologiske mangfoldet og de verdiene som naturen bidrar med. Nye problemstillinger knyttet til naturkrise er blitt mer fremtredende i både faglige og politiske diskusjoner. Flere av disse er under utvikling og vil trolig forsterke seg i årene som kommer. Samtidig skal samfunnet være tilnærmet utslippsfritt innen 2050, og økonomien bli mer sirkulær, både globalt og nasjonalt. Disse endringene krever det KS kaller *radikal innovasjon*⁵ og systemendringer knyttet til fylkeskommunenes rolle og mulighetsrom, slik dette er beskrevet i kap. 5.2 i denne rapporten:

1. Gi regionalpolitisk retning: Helhetlig samfunnsutvikling i et regionalt perspektiv.
2. Være bindeledd og brobygger til statlige sektormyndigheter.
3. Forankring av kommuneoverskridende løsninger og utviklingsretninger hos lokalpolitikere, næringsliv og sivilsamfunn.
4. Understøtte og veilede kommunene for å øke deres evne til å ivareta sitt ansvar – mobilisere den lokale samfunnsutviklingsrollen.
5. Utøve strategisk regionalpolitisk ledelse for å ivareta natur- og klimaansvaret.

Ved avslutningen av dette KS-prosjektet er det spennende prosesser i gang, både i den enkelte fylkeskommune og i regi av KS. Et viktig tema fremover er hvordan fylkeskommunene kan styrke hverandre ytterligere gjennom tettere samarbeid og erfaringsutveksling, og hvordan KS som medlemsorganisasjon kan understøtte dette.

En anbefalt 'systemendring' i KS er sterkere vektlegging av natur og bærekraftig arealforvaltning i KS sin organisering av medlemskontakten. En anbefaling fra prosjektet er å opprette et eget kollegium for fylkesplansjefene, med helhetlig ansvar for blant annet bærekraftig regional arealplanlegging. Dette kollegiet bør utarbeide 4-årige handlingsprogrammer som rulleres årlig, og som inneholder konkrete

⁵ For mer info: <https://www.ks.no/fagomrader/innovasjon/partnerskap-for-radikal-innovasjon/>

tiltak og aktiviteter knyttet til de fem punktene i «fylkeskommunenes rolle og mulighetsrom» som er gjengitt over.

Både i KS-regi og i den enkelte fylkeskommune bør spørsmålet om «på hvilken vakt» nødvendige samfunnsendringer skal skje, holdes høyt både politisk og faglig.

Referanser

- Agenda Kaupang og Asplan Viak (2022) Samskaping politikk og administrasjon i strategiske planprosesser. KS, Program for storbyrettet forskning.
- Christensen, K. S. (1985, 1985/03/31). Coping with Uncertainty in Planning. *Journal of the American planning association*, 51(1), 63–73. <https://doi.org/10.1080/01944368508976801>
- Energikommisjonen (2023). NOU 2023: 3 Mer av alt – raskere. Energiutvalget, <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2023-3/id2961311/?ch=1>
- Flyvbjerg, B. (2002). Bringing power to planning research: One researcher's praxis story. *Journal of planning education and research*, 21(4), 353–366. <https://doi.org/https://doi.org/10.1177/0739456X0202100401>
- Klimautvalget 2050 (2023) Omstilling til lavutslipp. Veivalg for klimapolitikken mot 2050, Klimautvalget 2050. Særtrykk av NOU 2023: 25 <https://files.nettsteder.regjeringen.no/wpuploads01/sites/479/2023/10/Klimautvalget-2050.pdf>
- Knapskog, M. (2024) Regional arealpolitikk. Bruk av planretningslinjer i regional plan. TØI rapport under publisering.
- KDD (2022) Rettleiar om planlegging av fritidsbustader. Kommunal- og distriktsdepartementet, Oslo.
- Næss, P. (2001). Urban planning and sustainable development. *European planning studies*, 9(4), 503–524. <https://doi.org/https://doi.org/10.1080/713666490>
- Næss, P., Andersen, J., Nicolaisen, M. S., & Strand, A. (2015). Forecasting inaccuracies: A result of unexpected events, optimism bias, technical problems, or strategic misrepresentation? *Journal of transport and land use*, 8(3), 39–55. <http://www.jstor.org/stable/26189165>
- Nordre Follo kommune (2023) Kommuneplanens arealdel 2023-2034. Nordre Follo kommune.
- Rambøll og Henning Larsen arkitekter (2023) Rogaland fylkeskommune - Føringer for arealbruk i regionale planer og strategier, datert 31.08.23, ikke publisert.
- Rambøll og Henning Larsen arkitekter (2022) Vurdering av regionale planer for areal og transport i Viken, datert 21.10.22, ikke publisert.
- Rogaland fylkeskommune (2023) Regional plan for grønn industri. Rogaland fylkeskommune, Stavanger.
- Sabima (2023) Et areanøytralt Norge. Nettartikkel <https://www.sabima.no/et-arealnoytralt-norge/> besøkt 15.09.23.
- Simensen, T., A'Campo, W., Atakan, A., Heggdal, J. E., Aune-Lundberg, L., Vagnildhaug, A., Kristensen, Ø. og Lindaas, G. O. 2023. Planlagt utbyggingsareal i Norge. Identifisering av mulig framtidig utbyggingsareal i kommunale arealplaner etter plan- og bygningsloven. NINA Rapport 2310. Norsk institutt for naturforskning.
- Simensen, T., Winge, N., Holth, F., Stange, E., Barton, D. N., Hanssen, G. S. (2022). Bærekraftig arealbruk innenfor rammen av lokalt selvstyre. KS FOU-rapport.
- Tennøy, A., Hanssen, G. S., Leknes, E. (2022) Arealdimensjonen i byvekstvtaler: Erfaringer fra Trondheimsområdet, Bergensområdet og Nord-Jæren. TØI rapport 1906/2022.

- Tennøy, A., Hansson, L., Lissandrello, E., Næss, P. (2016). How planners' use and non-use of expert knowledge affect the goal achievement potential of plans: Experiences from strategic land-use and transport planning processes in three Scandinavian cities. *Progress in Planning*, 109, 1–32. <https://doi.org/https://doi.org/10.1016/j.progress.2015.05.002>
- Tennøy, A., Skartland, E-G, Knapkog, M., Gundersen, F., Wolday, F. (2021). Kollektivtransport og byutvikling: Hvordan styrke kollektivtrafikkens konkurransekraft versus bilens i små og mellomstore byer? TØI rapport 1860/2021.

TØI er et anvendt forskningsinstitutt som mottar basisbevilgning fra Norges forskningsråd og gjennomfører forsknings- og utredningsoppdrag for næringsliv og offentlige etater. TØI ble opprettet i 1964 og er organisert som uavhengig stiftelse.

TØI utvikler og formidler kunnskap om samferdsel med vitenskapelig kvalitet og praktisk anvendelse. Instituttet har et tverrfaglig miljø med rundt 90 høyt spesialiserte forskere.

Instituttet driver forskningsformidling gjennom TØI-rapporter, artikler i vitenskapelige tidsskrifter, bøker, seminarer, samt innlegg og intervjuer i media. TØI-rapportene er gratis tilgjengelige på instituttets hjemmeside www.toi.no.

TØI dekker alle transportmidler og temaområder innen samferdsel, inkludert trafiksikkerhet, kollektivtransport, klima og miljø, reiseliv, reisevaner og reiseetterspørsel, arealplanlegging, ITS, offentlige beslutningsprosesser, næringslivets transportbehov og generell transportøkonomi. Instituttet deltar aktivt i internasjonalt forskningssamarbeid, med særlig vekt på EUs rammeprogrammer.

Transportøkonomisk institutt krever opphavsrett til egne arbeidere og legger vekt på å opptre uavhengig av oppdragsgiverne i alle faglige analyser og vurderinger.

Postadresse:

Transportøkonomisk institutt
Postboks 8600 Majorstua
0349 Oslo
Norge

E-post: toi@toi.no

Kontoradresse:

Forskningsparken
Gautstadalléen 21

Hjemmeside: www.toi.no

