



Kommunesektorens organisasjon

**ROLLEN SOM REGIONAL PLANMYNDIGHET OG PLANFAGLIG
VEILEDER I FRAMTIDENS REGIONER**

Dato: 2017-09-11

DOKUMENTINFORMASJON

Oppdragsgiver:	Kommunesektorens organisasjon
Rapporttittel:	ROLLEN SOM REGIONAL PLANMYNDIGHET OG PLANFAGLIG VEILEDER I FRAMTIDENS REGIONER
Utgave/dato:	1 / 11. sep. 2017
Arkivreferanse:	-
Oppdrag:	610191 – Roller i fremtidens regioner
Oppdragsleder:	Erik Plathe
Fag:	Analyse og utredning
Tema	Kommunal og regional planlegging
Skrevet av:	Erik Plathe, May Britt Hernes i samarbeid med Svein Arne Skuggen Hoff Vilja Plan og prosess
Asplan Viak AS	www.asplanviak.no

FORORD

Asplan Viak har i samarbeid med Vilja Plan og prosess gjennomført et KS-FoU prosjekt om rollen som regional planmyndighet og planfaglig veileder i framtidens regioner. Hensikten med prosjektet har vært å definere hva rollene som regional planmyndighet og planfaglig veileder kan og bør inneholde for framtidens folkevalgte regionale nivå.

Prosjektet har hatt et helhetsperspektiv og tatt utgangspunkt i sammenhengene mellom oppgaveområder dagens fylkeskommuner har som tjenesteprodusent, samfunnsutvikler og myndighetsutøver.

Prosjektet har vært et prosessorientert FoU-prosjekt bygget opp rundt 3 utfordringssamlinger med deltagelse fra fylkeskommunene, KMD og inviterte fra kommuner og fylkesmannen. Resultater og anbefalinger i rapporten bygger på innspill fra utfordringssamlingene og faglige analyser og syntese som er gjennomført i regi av prosjektet. Vurderingene og anbefalingene i denne rapporten står Asplan Viak og Vilja Plan og Prosess ansvarlig for.

Det rettes en stor takk til alle som har deltatt og bidratt på utfordringssamlingene. Særlig takk til Hordaland, Trøndelag og Akershus fylkeskommune som har vært vertsregioner for samlingene, og bidratt til at prosjektet kunne gjennomføres innenfor rammene.

Prosjektet er gjennomført av seniorplanlegger Erik Plathe og seniorplanlegger May Britt Hernes, Asplan Viak, og Svein Arne Skuggen Hoff, Vilja plan og prosess. Henning Berby har vært fagkontakt hos oppdragsgiver. Erik Plathe, Asplan Viak har vært prosjektleder.

Kongsberg,

11.09.2016

Erik Plathe
Oppdragsleder

INNHOOLD

1	PROSJEKTETS INNRETNING	4
2	RAMMENE I LOVVERKET	5
2.1	Den regionale planleggingen.....	5
2.2	Veiledning og bistand etter plan- og bygningsloven.....	7
3	DEN REGIONALE PLANLEGGINGEN I ET GJENNOMFØRINGSPERSPEKTIV	8
3.1	Hva menes med gjennomføring av regionale planer	8
3.2	Fra regionale enkeltplaner til et gjennomføringsrettet regionalt plansystem	8
3.3	Regional planlegging som verktøy for gjennomføring av kommunale utfordringer	9
3.4	Sammenfattende vurderinger.....	9
4	ROLLEN SOM REGIONAL PLANMYNDIGHET.....	11
4.1	Forutsetninger for effektiv utøvelse av rollen	12
4.2	Sammenfattende vurderinger.....	14
5	PLANFAGLIG VEILEDNING I EN NY KOMMUNE OG REGIONSTRUKTUR	15
5.1	Dagens praktisering av veiledningen	15
5.2	Rolledelingen mellom fylkeskommunen og fylkesmannen i veiledningen.....	16
5.3	Rollen som regional planmyndighet og veiledningsrollen	17
5.4	Sammenfattende vurderinger.....	17
6	ET ROBUST REGIONALT PLANSYSTEM I FREMTIDENS REGIONER.....	19
6.1	Forholdet til samfunnsutviklerrollen.....	19
6.2	Hovedinnhold i et regionalt plansystem	20
7	SAMMENFATTENDE ANBEFALINGER	22

1 PROSJEKTETS INNRETNING

Dette FoU-prosjektet har vært et prosessrettet prosjekt med sikte på å etablere en faglig kritisk og framover-rettet diskusjon om regionenes rolle som regional planmyndighet og planfaglig veileder. FoU-prosjektet er ut fra dette bygget opp som tre utfordringssamlinger der fylkeskommunene, representanter fra fylkesmannen, KMD og enkelte inviterte kommuner har deltatt.

Rollene som regional planmyndighet og planfaglig veileder praktiseres ulikt og med varierende tyngde i dagens fylkeskommuner og går inn i en større diskusjon om regionenes framtidige samfunnsutviklerrolle. Denne diskusjonen har både politiske og faglige aspekter som er belyst gjennom en rekke tidligere utredninger. Mange av utredningene har hatt som utgangspunkt hvordan fylkeskommunen og et fremtidig regionalt nivå kan styrkes. Bakteppet er blant annet ulike syn på dagens fylkeskommuners rolle, lavere valgdeltakelse som indikerer at fylkeskommunens legitimitet har vært sviktende i befolkningen, og at gjennomføringskraften og synet på nytten av regionale planer er varierende.

I dette FoU-prosjektet er det et ønske om utfordrende nytenkning om den regionale planleggingen. Dette kan innebære at dagens måte å drive regional planlegging på må utfordres. Også hvilken funksjon regionale planer har for gjennomføring og effektivitet i planleggingen og de samfunnsoppgavene som skal løses er et sentralt spørsmål. Den regionale planstrategiens potensiale som regionalpolitisk verktøy er en del av dette.

Prosjektets 3 utfordringssamlinger ble gjennomført første halvår 2017 med følgende hovedtema:

1. Regional planlegging og gjennomføring
2. Rollen som regional planmyndighet i fremtidens regioner
3. Planfaglig veiledning i en ny kommune- og regionstruktur

Den første utfordringssamlingen med regional planlegging og gjennomføring som tema ble gjennomført i Bergen 2. februar 2017 med Hordaland fylkeskommune som vertskap. Samlingen hadde vel 50 deltakere fra fylkeskommunene, Oslo kommune, KMD, KS og prosjektet.

Den andre utfordringssamlingen med rollen som regional planmyndighet som tema ble gjennomført i Stjørdal 20. april 2017 med Nord- og Sør-Trøndelag fylkeskommune som vertskap. Samlingen hadde vel 30 deltakere fra fylkeskommunene, Oslo kommune, KMD, KS og prosjektet.

Den tredje utfordringssamlingen med rollen som planfaglig veileder som tema ble gjennomført i Oslo 8. juni 2017 med Akershus fylkeskommune som vertskap. Samlingen hadde vel 30 deltakere fra fylkeskommunene, Fylkesmann, KMD, KS og prosjektet.

I samlingene ble det presentert problemstillinger som skulle utfordre deltagerne til ikke bare å tenke på gjeldende praksis, men hva som blir viktig å ha fokus på framover. FoU-prosjektets analyser og konklusjoner bygger på utfordringssamlingene.

Forberedte innlegg i samlingene og oppsummering fra disse er dokumentasjon for det arbeidet som er gjennomført, og går fram i egen vedleggsrapport til denne sluttrapporten.

2 RAMMENE I LOVERKET

I dette kapitlet er det innledningsvis gitt en gjennomgang av de viktigste rammene i lovverket for regionenes utøvelse av rollen som regional planmyndighet og den planfaglige veiledningen.

2.1 Den regionale planleggingen

Regionenes rolle som planmyndighet er i utgangspunktet forankret i plan- og bygningsloven § 3-4; *Regional planlegging har til formål å stimulere den fysiske, miljømessige, helsemessige, økonomiske, sosiale og kulturelle utvikling i en region.*

Del III regional planlegging i plan- og bygningsloven omfatter følgende kapitler:

- Kapittel 7 Regional planstrategi
- Kapittel 8 Regional plan og regional planbestemmelse
- Kapittel 9 Interkommunalt plansamarbeid

I forarbeidende til plan- og bygningsloven av 2008 blir det framhevet at ansvaret for regional planlegging etter loven blir noe mer sammensatt enn for kommunal planlegging, fordi slik planlegging kan både skje ved utarbeiding av regionale planer og gjennom interkommunalt plansamarbeid. Det pekes på at regional planmyndighet likevel har en særlig viktig rolle som hovedansvarlig for at det skjer egnet planlegging i regionen og eventuelt over regiongrensene.

Det pekes videre på at regional planmyndighet har ansvar for å initiere og utvikle interkommunalt plansamarbeid der dette er nødvendig og hensiktsmessig for å løse oppgaver som går ut over den enkelte kommune, etter nærmere regler i lovens § 9. Men det understrekes også at loven presiserer at ansvar for nødvendig planlegging over kommunegrensene også tilligger kommuner i fellesskap gjennom interkommunalt plansamarbeid.

Plan- og bygningsloven er en viktig samordningslov og dette er nedfelt flere steder i loven. All planlegging etter loven skal sikre samordning både mellom sektorer og mellom forvaltningsnivåene stat, regional planmyndighet og kommune. Dette er nedfelt i:

- Formålsparagrafen § 1-1 angir at planleggingen skal være et sektorovergripende og felles redskap for offentlige myndigheter og organ. Bestemmelsen peker på det sentrale formålet med en samordnet samfunnsplanlegging hvor bruken av arealer og andre ressurser skal vurderes i en bredere samfunnsmessig sammenheng.
- § 3-1 om oppgaver og hensyn i planleggingen slår fast at et hovedformål med planleggingen er å fremme helhet ved å se sektorer, interesser og oppgaver i sammenheng. Samordningen skal få fram de ulike interessene og hensynene som skal avveies i planprosessen, og deretter skal planene være et felles grunnlag for gjennomføring og være forpliktende for alle medvirkende myndigheter.

- I § 3-2 om ansvar og bistand i planleggingen fastslår loven at alle offentlige organer både har rett og plikt til å delta i planleggingen når den berører deres saksfelt. Planleggingen skal være en felles arena som alle relevante myndigheter skal delta i for å utveksle og formidle informasjon som kan ha betydning for planleggingen.

Plan- og bygningsloven peker også på særskilte felles planleggingsoppgaver i § 3-6 der staten, regional planmyndighet og kommunene har ansvar for å løse planoppgaver av nasjonal eller regional betydning. Loven nevner spesielt samordnet areal- og transportplanlegging, planlegging av større sammenhengende natur- og friluftsområder rundt byer og tettsteder, samordnet vannplanlegging og kystsoneplanlegging.

Plan- og bygningsloven av 2008 har flere virkemidler knyttet til den regionale arealplanleggingen enn den tidligere loven, som for eksempel regional planbestemmelse.

2.1.1 Særskilt om lovendringene i 2014 og regional planstrategi

I lovkommentarene til plan- og bygningsloven av 2008 ble det vektlagt at regional planstrategi var et nytt planinstrument og det eneste obligatoriske element for planlegging på regionalt nivå i loven. Dette var en endring fra den gamle loven der alle fylkeskommunene skulle utarbeide en fylkesplan. Da den nye loven trådte i kraft skulle den regionale planstrategien jfr. § 7-1 andre ledd; *redegjøre for viktige regionale utviklingstrekk og utfordringer, vurdere langsiktige utviklingsmuligheter, og ta stilling til spørsmål som skal tas opp gjennom videre planlegging.*

I 2014 ble § 7-1 om regional planstrategi endret gjennom lov 19. desember 2014 nr. 91, som trådte i kraft 01.01.2015. Til andre ledd ble det da tilføyd at det i den regionale planstrategien *skal tas stilling til langsiktige utviklingsmål.* Departementet begrunner lovendringen med at den overordnede måldiskusjonen for fylket bør tas i arbeidet med den regionale planstrategien. Dette pekes på som nødvendig for å få en god begrunnelse for valg av plantema for perioden og at den viktige diskusjonen om overordnede mål for fylket kan falle bort dersom fylkeskommunen kun velger å utarbeide tematiske regionale planer.

Med denne lovendringen er den regionale planstrategien gitt en funksjon som politisk styringsdokument som grenser opp mot plan, og skiller seg klart fra de kommunale planstrategiene. Det gir også nye muligheter for bruk av den regionale planstrategien i et regionalt plansystem.

2.1.2 Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)

Sett ut fra et gjennomføringsperspektiv må rollen som regional planmyndighet også sees i sammenheng med regionenes økonomiplanlegging. For kommuneplanleggingen framgår sammenhengen til den lovpålagte økonomiplanleggingen direkte i loven (§ 11-1). Det gjør det ikke for den regionale planleggingen.

Fylkeskommunene/regionene er i henhold til kommuneloven imidlertid bundet av de samme kravene til økonomiplanlegging i kommunelovens § 44 som kommunene.

2.2 Veiledning og bistand etter plan- og bygningsloven

Fylkeskommunenes ansvar for planfaglig veiledning er forankret i plan- og bygningsloven § 3-2 om ansvar og bistand etter loven, og § 3-4 regionens planoppgaver og planleggingsmyndighet.

§ 3-2 fjerde ledd lyder; *Fylkesmannen skal påse at kommunene oppfyller plikten til planlegging etter loven. Regional planmyndighet skal veilede og bistå kommunene i deres planleggingsoppgaver.*

§ 3-4 tredje ledd lyder; Regional planmyndighet skal sørge for å ha tilgang til nødvendig planfaglig kompetanse for utarbeiding og behandling av planer og planfaglig veiledningsvirksomhet etter loven.

Etter lovkommentarene til plan- og bygningsloven av 2008 har fylkeskommunene hovedansvaret for å gi kommunene veiledning jfr. utsnittet i figur 2.1.

Fylkesmannen skal fortsatt ha tilsyn med at kommunene oppfyller plikten til å drive planlegging. Det har vært innarbeidet praksis at fylkesmannen gir kommunene veiledning og råd om juridiske og andre spørsmål etter loven som en del av embetsoppdraget. Fylkeskommunen skal veilede og bistå kommunene i deres planleggingsoppgaver etter loven. I dette ligger at fylkeskommunen har et hovedansvar for å gi kommunene veiledning. Men kommunene kan også søke nødvendig veiledning andre steder, f.eks. hos statlige sektormyndigheter i spørsmål som gjelder deres felt, jf. den plikten disse har etter tredje ledd til å gi kommunen informasjon. Bakgrunnen for denne veiledningsplikten er at mange, særlig mindre kommuner, har begrenset kapasitet og kompetanse for planleggingen etter loven.

Figur 2.1 Utsnitt fra lovkommentarene til plandelen 01.07.2009 om ansvars og oppgavedelingen mellom myndigheter i planleggingen

Lovkommentarene understreker også at fylkeskommunene skal ha nødvendig kompetanse til å utøve veiledningen jfr. utsnittet i figur 2.2.

Fylkeskommunen skal sørge for å ha tilgang til nødvendig planfaglig kompetanse for utarbeiding og behandling av planer og planfaglig veiledningsvirksomhet etter loven. Dette er i hovedsak en videreføring av regelen i § 12-2 andre ledd i gjeldende lov, men åpner for at planmyndigheten kan skaffe seg denne kompetansen på flere måter. Bestemmelsen skal forstås slik at det ikke er et krav om at fylkeskommunen skal ha nødvendig kompetanse og kapasitet til å løse alle aktuelle planoppgaver i egen administrasjon. Det legges likevel til grunn at de har kompetanse til å utføre de ordinære og faste planoppgavene fylkeskommunen er tillagt etter loven. Dette omfatter også oppgaven med å veilede og bistå kommunene i deres planleggingsoppgaver etter loven, jf. § 3-2 siste ledd. Dette er i samsvar med de generelle forutsetninger om at regionene er ansvarlig for å ansette nødvendig og tilstrekkelig personell med relevant kompetanse for å løse sine planoppgaver. Fylkeskommunen vil i planarbeidet i betydelig grad samarbeide med andre myndigheter, og trekke inn deres fagkunnskaper. Ikke sjelden vil den også måtte innhente spesielle faglige utredninger utenfra når det kreves særlig kompetanse, f.eks. i forbindelse med konsekvensutredninger.

Figur 2.2 Utsnitt fra lovkommentarene til plandelen 01.07.2009 om ansvars- og oppgavedelingen mellom myndigheter i planleggingen.

3 DEN REGIONALE PLANLEGGINGEN I ET GJENNOMFØRINGSPERSPEKTIV

Regional planlegging har som annen planlegging liten samfunnsnytte om den ikke legger til rette for gjennomføring enten dette gjelder tjenesteyting, regional utvikling eller forvaltning, herunder regional arealforvaltning.

Fordi gjennomføringen er essensiell for både forståelsen av rollen som regional planmyndighet og dens samfunnsnytte ble gjennomføring av regionale planer satt på dagsorden i den første utfordringssamlingen. Sentrale spørsmål var blant annet knyttet til;

- Er regionale planer et effektivt verktøy for gjennomføring av viktige regionale samfunnsoppgaver og regional politikk?
- Hva menes med gjennomføring av regionale planer?
- Hvilken retning bør planleggingen i de nye regionene ta for å være gjennomføringsrettet?
- Hvordan kan gjennomføring av regionale planer styrke samfunnsutviklerrollen i de nye regionene?

Sammenhengene mellom oppgaveområder dagens fylkeskommuner har som tjenesteprodusent, samfunnsutvikler og myndighetsutøver ble lagt til grunn for diskusjonene.

3.1 Hva menes med gjennomføring av regionale planer

Innledningsvis ble deltakerne bedt om å klargjøre hva de mente med gjennomføring av regionale planer. I diskusjonene ble gjennomføringen særlig knyttet til realisering av mål i regionale planer gjennom systematisk prioritering og oppfølging, og realisere tiltak i de regionale planenes handlingsprogram tiltak gjennom samarbeid, samordning og prioritering av ressurser. Det ble også fokusert på etablering av nødvendige partnerskap og avtaler for gjennomføring, og sikre måling og rapportering av resultater.

3.2 Fra regionale enkeltplaner til et gjennomføringsrettet regionalt plansystem

Et tydelig innspill fra innledningene og i diskusjonene i samlingen var dreining av fokus fra gjennomføring av enkeltplaner til utvikling av gjennomføringsrettede regionale plansystem. Det regionale plansystemet må favne helheten i fylkeskommunens/regionens oppgaver knyttet til tjenesteyting, forvaltning og myndighetsutøvelse, og ikke ensidig fokusere på regionale planer etter plan- og bygningsloven. Sammenhengene fra overordnede regionale mål og strategier til prioriteringer i økonomiplan og virksomhetsstyring er sentralt i et gjennomføringsperspektiv.

Det ble også vektlagt at regional planstrategi må utvikles som verktøy for en overbyggende regional politikk (regionale utviklingsmål, satsingsområder mv) i det regionale plansystemet, og ikke bare være et verktøy for å prioritere hvilke planer fylkeskommunen skal utarbeide i valgperioden.

Flere pekte også på at antallet regionale planer er for stort i forhold til evnen til oppfølging og gjennomføring. Det er nødvendig med bedre vurderinger av når regional plan er egnet som verktøy for gjennomføring, og om regional plan er det riktige verktøyet for å løse aktuelle regionale samfunnsutfordringer.

3.3 Regional planlegging som verktøy for gjennomføring av kommunale utfordringer

Bergen og Kvam kommuner var invitert til å gi sine innspill om hva kommunene oppfatter som viktig ved gjennomføring av regionale planer og deres funksjon.

Kommunene understreket at regionene har en viktig samordningsfunksjon og er en viktig møteplass for kommunene. Regional kunnskap er viktig for kommunene, og det regionale nivået har en viktig rolle i å frambringe kunnskap over kommunegrensene. Det er likevel ikke gitt at regionale planer løser sentrale samfunnsutfordringer for kommunene, kunnskap som grunnlag for kommunal planlegging kan være vel så viktig.

Det ble også pekt på nødvendigheten av god kobling mellom regional arealpolitikk og regional lokalisering av institusjoner og tjenester. Forutsigbarhet i fylkeskommunenes egne lokaliseringsvalg og prioriteringer er viktig for kommunene. Regionale midler til å drive utviklingsorientert planlegging kan også være viktig for mindre kommuner.

Det ble også stilt spørsmål om det blir det utarbeidet for mange regionale planer, og om de er for lite dynamiske, slik at de ofte er utdaterte når de er ferdige. Det ble også stilt spørsmål om hvordan regionene og kommunene kan sikre bedre oppfølging av de regionale planene som faktisk blir vedtatt. Har regionale planer riktig detaljeringsnivå for de regionale føringene som gis? Går de for langt ned i detaljene i forhold til den kommunale planleggingen? Hvordan kan regionene være en ressurs for kommunene? I hvilken grad skal regionene vektlegge tilrettelegging versus å være styrende?

3.4 Sammenfattende vurderinger

Diskusjonene i samlingen peker på et behov for å fokusere på utvikling av regionale plansystem som er rettet mot gjennomføring. Fylkeskommunens bredde av oppgaver, tjenester og myndighetsforvaltning må inngå i det regionale plansystemet. Sammenfattet peker dette i retning av at:

- Regionale planer ikke kan sees isolert, men må inngå i et regionalt plansystem der det er sammenheng fra overordnede regionale mål og strategier til prioriteringer i økonomiplan og virksomhetsstyring. Regionene må utvikle robuste regionale plansystem rettet mot gjennomføring. Det regionale plansystemet er ikke godt nok definert i dag.

- Det må være sammenheng fra regional planstrategi, valg av mål og strategier i regionale planer, handlingsdel i regionale planer, føringer for gjennomføring i andre tematiske planer, virksomhetsplanlegging og fylkeskommunens økonomiplan. Det er behov for sterk strategisk ledelse og samordning på tvers av sektorene i fylkeskommunene for å styrke gjennomføringen
- Det kan være behov for å begrense bruken av regionale planer. Diskusjonene tydeliggjorde at det i flere fylker er tydelige utfordringer knyttet til antallet og omfanget av regionale planer i forhold til regionens, kommunenes og statens evne til oppfølging og gjennomføring.
- Det er behov for et mer systematisk arbeid med oppfølging av regionale planer. Det blir i dag brukt mye ressurser på gjennomføring av planprosesser, mens organisasjonene ikke er tilsvarende rigget for oppfølging og gjennomføring av planene.

4 ROLLEN SOM REGIONAL PLANMYNDIGHET

På utfordringssamlingen i Stjørdal ble rollen som regional planmyndighet satt som tema. Samlingen var en direkte forlengelse av den første utfordringssamlingen. Sentrale diskusjonstema var knyttet til;

- Hvordan rollen defineres og utøves
- Hvilke deler av utøvelsen av rollen som blir særlig viktig i fremtidens regioner
- Hvilke forutsetninger som må være tilstede for å kunne utøve rollen som regional planmyndighet på en effektiv måte
- Grensesnittet mellom kommunens og regionens rolle som planmyndighet og samfunnsutvikler

I den første delen av utfordringssamlingen ble deltagerne bedt om å drøfte hvordan de definerer rollen som regional planmyndighet. Hensikten med spørsmålet var å få oversikt over med hvilken bredde/avgrensning rollen forstås og utøves.

Diskusjonene om rollen som regional planmyndighet viste et overraskende stort spenn. Enkelte pekte på at det var utfordrende å snakke om rollen når fylkeskommunene legger så mye ulikt i rollen.

Diskusjonene pekte videre i retning av at utøvelsen av regional planmyndighet må forstås bredt, og sees i sammenheng med regionens samlede oppgaver knyttet til tjenesteproduksjon, forvaltning og myndighetsutøvelse. Dette støttes også av innspill og eksempler fra den første utfordringssamlingen. Det er en sammenheng mellom lokalisering av videregående skoler og styrking av regionens senterstruktur, som det ble pekt på i den første utfordringssamlingen.

Det ble også satt under diskusjon hvilke deler av utøvelsen av rollen som regional planmyndighet som blir særlig viktig i fremtidens regioner. Her ble det pekt på:

- Større vekt på strategiske planer
- Sterkere vektlegging av partnerskap, samarbeid og nettverk
- Større vekt på samordning av statlige virkemidler
- Arbeide sammen med delregioner og regionråd. Dette blir viktigere når regionene får ulik størrelse.
- Mer prosjektrettet jobbing
- Kunnskapsformidling

4.1 Forutsetninger for effektiv utøvelse av rollen

I den andre delen av utfordringssamlingen ble det reist spørsmål om hvilke forutsetninger som må være tilstede for at regionene kan utøve rollen som regional planmyndighet på en effektiv måte. Det ble fokusert på fire tema;

- Utforming av en overordnet politikk for regionen, hvilken funksjon skal planstrategien ha for dette?
- Når bør regional plan brukes for å utøve regional myndighet?
- Bør regionale handlingsprogram være integrert i regionenes økonomiplan? Hva vil dette kreve av regionens plansystem?
- Grensesnittet mellom kommunenes og regionenes rolle som samfunnsutviklere? Hvordan kan regionene styrke kommunenes arbeid?

4.1.1 Utforming av en overordnet politikk for regionen og planstrategiens rolle

I denne delen av diskusjonen ble det satt fokus på utforming av en overordnet politikk for regionene og den regionale planstrategiens rolle. Dette er et tema som er særlig aktualisert etter lovendringene i 2014 der det nå forutsettes at den regionale planstrategien skal ta stilling til langsiktige utviklingsmål for regionen jfr. kapittel 2.1.1.

Momentene fra gruppene, og særlig diskusjonen i plenum viste et overraskende stort sprik i synet på den regionale planstrategien etter lovendringen i 2014. Noen oppfattet «skal» formuleringen i § 7-1 i plan- og bygningsloven om at planstrategien *skal ta stilling til langsiktige utviklingsmål* som veiledende, men vektla at de langsiktige målene bør utvikles i en regional samfunnsdel for å sikre prosess og legitimiteten til målene som ble satt. Andre fylkeskommuner har utviklet regionale planstrategier med tydelige satsingsområder/mål.

4.1.2 Når bør regional plan velges som verktøy

I den første utfordringssamlingen ble det fra flere pekt på at det utarbeides for mange regionale planer, og at det er manglende oppfølging og gjennomføring av dem. I diskusjonene i denne samlingen ble det reist spørsmål om hva som bør være det fundamentale spørsmålet for om regional plan skal velges som verktøy for å utøve regional planmyndighet.

Momentene fra gruppene og diskusjonene i plenum pekte klart i retning av at regional plan i første rekke bør brukes når det er behov for regional samordning, og det er behov for de virkemidlene kapittel 8 i plan- og bygningsloven gir fylkeskommunene. Innspillene fra den første utfordringssamlingen om gjennomføring, viser at valget av regional plan som verktøy også betinger at det etableres et opplegg for å gjennomføre planen.

Regional plan ble framhevet som virkemiddel når flere forvaltningsnivå er involvert og det er behov for forpliktende samordning og oppfølging, når det foreligger komplekse problemstillinger som krever avveining, og når det er mange interesser og potensielle konfliktområder.

4.1.3 Bør regionale handlingsprogram integreres i økonomiplanen

Det tredje spørsmålet som ble satt på dagsorden var forholdet til fylkeskommunenes økonomiplanlegging og spesielt om handlingsprogram i regionale planer bør integreres i økonomiplanen.

For mange kommuner har det vært et viktig grep å integrere kommuneplanens handlingsdel¹ i økonomiplanen, med en synliggjøring av hvordan samfunnsdelens satsingsområder følges opp. Kommunelovutvalget foreslår at dette blir obligatorisk gjennom en «ny økonomiplan» der handlingsdelen er integrert i økonomiplanen. I enkelte fylkeskommuner er dette også praksis (for eksempel Oppland).

Momentene fra gruppene og diskusjonene i plenum viste en entydig anbefaling om sterkere integrasjon av regionale handlingsprogram og annen tilgrensende aktivitet i fylkeskommunens økonomiplan etter § 44 i kommuneloven. Hoved innspillene fra gruppene kan sammenfattes til at det må være sammenheng i det regionale plansystemet helt ned til økonomiplanen.

4.1.4 Grensesnittet mellom kommunene og regionenes rolle som planmyndighet og samfunnsutvikler

Det fjerde spørsmålet som ble tatt opp på samlingen var knyttet til grensesnittet mellom kommunene og regionenes rolle som planmyndighet og samfunnsutvikler. Hvordan kan de nye regionene være en ressurs for kommunene i utøvelsen av rollen som regional planmyndighet? Utviklingsorientert med vekt på samordning, styring med vekt på rettslige virkemidler eller større grad av sektorlovansvar hos regional planmyndighet?

Grensesnittet mellom kommunene og regionens rolle som planmyndighet og samfunnsutvikler er et stort tema som i denne samlingen bare fikk en kort diskusjon. Det er interessant at mange vektla regionenes rolle som tilrettelegger, veileder og kunnskapsutvikler når grensesnittet omtales. Dette er nærmere drøftet i kapittel 5 om veiledningen etter plan- og bygningsloven.

¹ Gjelder hele kommunens virksomhet og er ikke bare et handlingsprogram for en avgrenset delplan.

4.2 Sammenfattende vurderinger

Diskusjonene om rollen som regional planmyndighet viser:

- Utøvelsen av regional planmyndighet må forstås bredt, og sees i sammenheng med regionens samlede oppgaver knyttet til tjenesteproduksjon, samfunnsutvikling, forvaltning og myndighetsutøvelse. Rollen kan derved ikke bare sees i lys av bestemmelsene i plan- og bygningsloven om regional planlegging.
- Den regionale planstrategien må få en tydelig funksjon som overordnet strategisk verktøy i et regionalt plansystem, der lovendringene om regional planstrategi i 2014 tas aktivt i bruk.
- Regional plan bør i første rekke brukes når det er behov for regional samordning og ikke for samfunnstema der det regionale samordningsbehovet ikke er tydelig.
- Det bør være en integrasjon av tiltak og aktivitet knyttet til utøvelsen av rollen som regional planmyndighet og fylkeskommunens økonomiplan etter § 44 i kommuneloven. Fylkeskommunens vedtak av økonomiplan må også betraktes som en utøvelse av regional planmyndighet. Dette er en direkte konsekvens av at rollen som regional planmyndighet forstås bredt, sees i sammenheng med gjennomføring og er knyttet til regionens samlede oppgaver for tjenesteproduksjon, forvaltning og myndighetsutøvelse.
- Forståelsen av rollen som regional planmyndighet krever at regionenes samfunnsutviklerrolle defineres bedre. Begrepet bidrar ikke til å klargjøre rollen som regional planmyndighet. Dette er nærmere drøftet i kapittel 6.1.

5 PLANFAGLIG VEILEDNING I EN NY KOMMUNE OG REGIONSTRUKTUR

I den tredje utfordringssamlingen ble regionenes lovpålagte veiledning etter plan- og bygningsloven satt på dagsorden. Hovedtema var rollen som planfaglig veileder i fremtidens regioner.

Samlingen ble lagt opp med en introduksjon fra fylkesrådmannen i Akershus og innledende innlegg om dagens praktisering av veiledningen i Østfold, Akershus, Troms og Sogn- og Fjordane med påfølgende diskusjon. Deretter hadde fylkesmannen i Oslo/ Akershus innlegg om rolledelingen mellom fylkesmannen og fylkeskommunen i veiledningen, og det ble gitt innledende innspill fra Akershus og Nordland Fylkeskommuner om forholdet mellom den regionale planleggingen og fylkeskommunens veiledningsrolle.

5.1 Dagens praktisering av veiledningen

Det ble gitt en innledende gjennomgang fra Akershus, Troms, Østfold og Sogn og Fjordane om hvordan veiledningen praktiseres i dag.

Akershus vektla behovet for dialogbasert veiledning, og være en fasilitator som setter viktige tema på dagsorden. Det ble understreket at kommunene er følsomme for at det ikke må bli rettleddning, og mange kommuner har store fagmiljø med mer fagkompetanse enn fylkeskommunen. Fylkeskommunen arrangerer regelmessige plantreff som setter relevante tema på dagsorden. Dette var det tidligere fylkesmannen som arrangerte. I tillegg har Akershus byforum som ledes av kommunene der fylkeskommunen har sekretariat. Regionalt planforum er kanskje den viktigste arenaen for å finne felles løsninger mellom regionalt nivå og kommunene. Planene i seg selv er også en arena for veiledning. Klimaplan som Akershus jobber med er et eksempel der kommunene kan lage handlingsplaner operative istedenfor å lage egne planer. I tillegg er det egne fagsamlinger, der enkelttema belyses med god respons fra kommunene.

Troms pekte på at de arbeider med et bredt spekter av veiledning ved oppstart, høring og offentlig ettersyn og planbehandling. Det gis råd om prosessen og veiledes på nasjonale og regionale føringer. De minste kommunene bruker fylkeskommunen mest på direkte veiledning. Regionalt planforum er en viktig arena med 10 møter i året. Kommunene tar initiativ, men i viktige saker anmoder fylkeskommunen. Det utarbeides forventningsnotat som sendes ut på forhånd. Det er gode diskusjoner og uformelt. Det føres referat, men dette kan ikke brukes etterpå. Det gjennomføres årlig ulike arrangement sammen med fylkesmannen for eksempel årlige samlinger om reguleringsplanlegging. Det kjører også kurs. Målet er å oppdatere å skape nettverk. Det gjennomføres årlige kommunebesøk med mål om seks kommuner i året. I tillegg er det faste møter med enkeltkommuner. Tromsø kommune er det møtet med en gang i måneden etter initiativ fra fylkesmannen. Det arbeides med å videreutvikle veiledning på nett for eksempel knyttet til eksempelsamlinger, sjekklister for oppstartsvarsel, henvisninger til andre sider med videre.

Østfold pekte på at de gjør mye som de andre fylkeskommunene. Mye ressurser brukes imidlertid på samarbeids- og bypakker og dette setter press på annen veiledning.

Planbehandlingen omfatter rundt 200 planer i året, og noen tema er nedprioritert. Veiledningen er en lovpålagt oppgave, men det har vært en pedagogisk utfordring å få aktiviteten prioritert. Regionalt planmøte- (det som er planforum etter loven) preges av dialog, refleksjoner og diskusjoner. Gode tilbakemeldinger fra kommunene, men ressurskrevende. Ikke alle kommuner som kunne ha behov for det velger å bruke regionale planmøter. Planforum er noe annet i Østfold, dette er et dagsseminarer med ulike tema med vekt på kompetanseheving. Samarbeid med fylkesmannen og andre og tar aktuelle tema. Det er også etablert et byutviklingsnettverk (6 bykommuner), klima Østfold og folkehelsenettverk.

Sogn og Fjordane pekte på regionalt planforum som en viktig arena. Planforum er basert på dialog, er løsningsorientert og det er gode tilbakemeldinger fra kommunene. Kommunene trenger noen å diskutere med og det gir færre innsigelser. Veiledning på samfunnsplanlegging fungerer ikke så godt i planforum, mye sektorperspektiv og vanskelig å finne gode helhetlige løsninger. Regionale planprosesser er en del av veiledningen. I planbehandlingen fokuseres det på det som kommunene gjør bra og korrigerer det som ikke er så bra. Mye opplæring i prosesser. I tillegg individuell veiledning til enkeltkommuner. Statistikk og analyse- behovet er blitt mye større. I «Fylkespegelen» ligger det mye data tilgjengelig som kommunene kan bruke. Det er også et spørsmål hvordan fylkeskommunen kan lære av kommunene i forhold til egen planlegging.

5.2 Rolledelingen mellom fylkeskommunen og fylkesmannen i veiledningen

Fylkesmannen i Oslo og Akershus orienterte om fylkesmannens veiledningsarbeid. Fylkesmannen får årlig tildelingsbrev og virksomhetsinstruks, der noen områder vektlegges særlig i veiledning til kommuner og fylkeskommunen. Fylkesmannen skal formidle og samordne statens politikk i regionen, og fylkesmannen ønsker å være «tydelig og tidlig». Formen er dialogmøter, fagseminar, uformell kontakt og veiledning, meklings og anbefalinger til departementet. Klima og samfunnsikkerhet er viktige tema som fylkesmannen følger opp.

Nytt i år er at fylkesmannen skal vektlegge det boligsosiale og at kommunene følger dette opp i sine planverktøy. For fylkesmannen er det viktig å formidle det som er retningsgivende og veilede på tema. Det legges vekt på å utfylle det veiledningsarbeidet fylkeskommunen gjør. Ofte er det like tema, men ulike roller. Fylkesmannen er ikke planmyndighet, men skal ha tilsyn og er fagmyndighet og har meglingsansvar. Fylkesmannen skal bidra til lokal samfunnsutvikling og får oppdrag fra 12 fagdepartement. Mange av oppdragene er tverrsektorielle.

Fylkesmannen i Oslo og Akershus utarbeider årlige forventningsbrev til kommunene. I 2017 er dette utvidet til å gjelde alle fagområder. Regionreformen kan gi noen veiledningsutfordringer når kommunene blir så ulike. De større kommunene blir sterkere, de mindre vil kunne få større utfordring med å få tak i relevant kompetanse.

I diskusjonen etter innlegget ble det påpekt at noen fylkeskommuner har avtale med fylkesmannen om arbeidsdeling i veiledningen. I andre fylker er det ikke en avtale, men mer et pragmatisk samarbeid. Det kan være en utfordring når det er mye, og overlappende kompetanse på begge steder. Det ble fremhevet at fylkeskommunene har ansvar for den helhetlige veiledningen, mens Fylkesmannen ofte ikke har det samme overordnede blikket på

samfunnsutvikling. Det ble videre pekt på at i nye regioner må det være avklaring på hva som er fylkesmannens oppgaver og regionene sine oppgaver i veiledningen.

5.3 Rollen som regional planmyndighet og veiledningsrollen

I diskusjonene av dette temaet pekte flere på at det er et vanskelig spørsmål, og at skillet mellom planmyndighet og veiledningsrollen ikke er så viktig, men mer en «akademisk» diskusjon. Det ble pekt på at det er glidende overganger mellom veiledning, utøvelse av planmyndighet og saksbehandling av planer. Saksbehandling av planer ble også definert som veiledning. Det ble også pekt på at rollene henger sammen. Fylkeskommunen har begrensede ressurser og må bruke regionale prosesser til å veilede.

Andre pekte på at myndighet, bistand og veiledning brukes samtidig. Vi kaller alt for veiledning, men kanskje det ikke er det? Kommunene ønsker konkrete tilbakemeldinger på når planer til behandling, ikke veiledning. Fagnettverk er veiledning, er saksbehandling veiledning?

5.4 Sammenfattende vurderinger

Også for temaet veiledning var det overraskende ulike synspunkter og forståelse for hva som legges i den lovpålagte veiledningen etter plan- og bygningsloven. Dette er et tema med et tydelig behov for større grad av refleksjon.

Tas det utgangspunkt i generell veiledningsteori legges det her vekt på skillet mellom veiledning og rådgivning. Veiledning skal gi mottaker kunnskap og refleksjon til å utvikle egne løsninger, mens rådgivning går konkret mot anbefaling om løsninger for eksempel i en enkelt sak. Det er følgelig ikke uproblematisk når veiledning, rådgivning og regional planlegging omtales som mye av det samme.

I regionale planprosesser bygges det kunnskap som brukes og settes under diskusjon fram mot vedtak av regional plan i fylkestinget. Regional planlegging kan vanskelig defineres som veiledning, men er direkte utøvelse av regionale planmyndighet fordi fylkeskommunen eier og styrer planprosessen, og har samordningsansvar som planmyndighet. Brukes regional plan til veiledning er det et spørsmål om dette er riktig bruk av regional plan som verktøy, og om det heller skulle vært valgt andre verktøy.

En «glidende» forståelse av veiledning i saksbehandling av kommunale planer kan også innebære at det brukes makt. Det vil si at veiledningen kan ha islett av «maktbruk» og rådgivning mot bestemte løsninger som fylkeskommunen mener er viktig for å ivareta hensyn, mens kommunen har helt andre behov for å få en god helhetsløsning. «Maktbruk» må ha forankring i regional politikk eller sektorlover fylkeskommunen har forvaltningsansvar for, og kan vanskelig defineres som veiledning. I saksbehandling av for eksempel kommunale planer gis det tilbakemelding om planer er i strid med regionale føringer eller sektorlover fylkeskommunen har ansvar for, og det gis planfaglige råd.

Regionalt planforum bør heller ikke defineres som en veiledningsarena. Her skal konkrete plansaker diskuteres med henblikk på å formidle nasjonal og regional politikk i forhold til konkrete planløsninger i kommunene samt gi planfaglige råd i den enkelte plansak.

Flere fylkeskommuner peker på at særlig små kommuner ber om og får planfaglig bistand fra fylkeskommunen. Planfaglig bistand vil innebære at fylkeskommunen går inn og gjør planfaglige oppgaver eller gir ekstraordinær rådgivning kommunen selv skulle hatt kompetanse til å gjøre, eller selv skulle hentet kompetanse til, for eksempel fra andre kommuner eller konsulenter.

Kommunene blir større og mange kommuner (både små og store) har mye planfaglig og plantematisk kompetanse. Dette må det også tas hensyn til når fylkeskommunene innretter veiledningen i framtiden.

Mye tyder på at dersom regionene skal modernisere og styrke veiledningen må den defineres klarere. Dette krever at:

- Veiledning og bistand til kommunene i planleggingen etter plan- og bygningsloven må defineres som en egen aktivitet adskilt fra saksbehandling og regional planlegging.
- Fylkeskommunenes veiledning etter plan- og bygningsloven bør vektlegge rollen som koordinator/fasilitator for planfaglige og plantematiske nettverkssamlinger, plansamlinger, kurs og tilsvarende. I tillegg må det tas stilling til om og i hvilket omfang den enkelte fylkeskommune skal gi planfaglig bistand til enkeltkommuner.
- Fylkeskommunen må i veiledningen ivareta den kommunale planleggingens behov for veiledning om plansystem, planprosesser, samordning og politisk styring.
- Fylkeskommunen må avklare med fylkesmannen om oppgavefordeling og samarbeid i veiledningen etter loven. Denne oppgavefordelingen bør i hovedsak være lik nasjonalt.

6 ET ROBUST REGIONALT PLANSYSTEM I FREMTIDENS REGIONER

Funnene fra diskusjonene i dette prosjektet viser at det er behov for et robust regionalt plansystem i fremtidens regioner, og at dette kan være med å styrke rollen som regional planmyndighet.

I dette kapitlet er det gitt en beskrivelse av hvordan regionenes plansystem kan bygges opp. Et regionalt plansystem må håndtere ulike regionale situasjoner og behov, endrede oppgaver til regionene, og regioner med ulik størrelse.

Det er også lagt som forutsetning at et regionalt plansystem skal være et verktøy for politisk styring og være rullerende, integrert med økonomiplanleggingen og ha en god kobling til valgperiodene.

Systemet må også være robust i forhold til at de ulike regioner vil velge ulik politisk tilnærming for sin myndighetsutøvelse og virkemiddelbruk.

6.1 Forholdet til samfunnsutviklerrollen

Vurderingene i dette prosjektet skal bygge videre på tidligere FoU-prosjekter som er tilgrensede for prosjektets problemstillinger herunder NIBRs definisjon av samfunnsutviklerrollen² der det pekes på tre dimensjoner:

- Gi strategisk retning til samfunnsutviklingen
- Mobilisere privat sektor, kulturliv og lokalsamfunn
- Samordne og koordinere offentlig innsats og virkemiddelbruk

I dette FoU- prosjektet er det av særlig interesse å sette disse dimensjonene inn i et regionalt plansystem som igjen definerer utøvelsen av rollen som regional planmyndighet.

De tre dimensjonene er ikke konkret definert med hensyn til innhold. De er også generelle i den forstand at de er like relevante for kommunenivået. Kommunene skal også gi strategisk retning, mobilisere, samordne og koordinere gjennom den kommunale planleggingen. Sett opp mot et anvendt regionalt plansystem må derfor både samfunnsutviklerrollen og dimensjonene som er definert til den gis et innhold.

For det første må samfunnsutviklerrollen defineres klarere og avgrenses tydeligere mot kommunes rolle som samfunnsutvikler. Regionene har en særlig rolle som organ for regional utvikling i tillegg til tjenesteområder og forvaltning av sektorlover de er tildelt ansvaret for (kulturminnelov, akvakultur mv). Det unike med regionenes samfunnsutviklerrolle er den regionale utviklingsrollen. Sett opp mot et effektivt regionalt plansystem må rollen som regionalutvikler være tydelig.

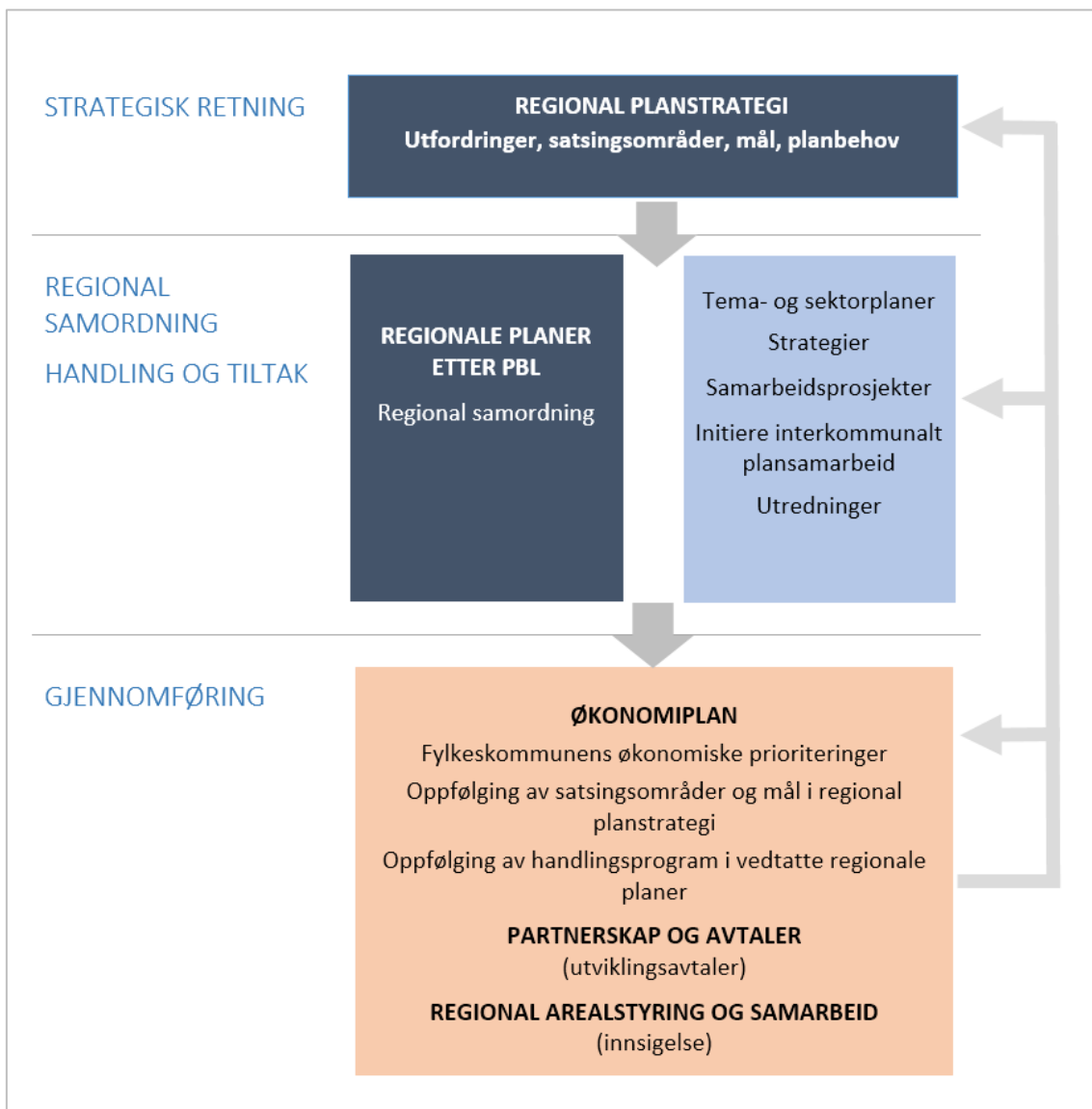
De tre dimensjonene det er pekt på vil i et regionalt plansystem også få en noe annen forståelsesramme.

² NIBR rapport 2016:6

Strategisk retning vil i første rekke være knyttet til regional planstrategi gitt at planstrategien brukes i samsvar med lovendringen i 2014, mens regional samordning i første rekke vil være knyttet til regionale planer etter kapittel 8 i plan- og bygningsloven. Mobilisering vil med ulik dybde, form og prosess være en integrert del av alle aktiviteter i et regionalt plansystem.

6.2 Hovedinnhold i et regionalt plansystem

Hovedelementene og sammenhengene i et regionalt plansystem bygget på sammenfattende vurderinger fra dette FoU- prosjektet er vist i figur 6.1.



Figur 6.1 Hovedinnhold og sammenhenger i et regionalt plansystem.

Plansystemet i figuren 6.1 er delt i tre hovednivå;

- Et strategisk nivå (strategisk retning) der den regionale planstrategien har en hovedfunksjon.
- Et nivå med regional samordning og konkretisering av handling og tiltak innenfor utvikling, tjenesteyting, forvaltning og myndighetsutøvelse der regionale planer og en rekke andre verktøy brukes.
- Et gjennomføringsnivå der økonomiplan etter kommunelovens § 44, oppfølging av partnerskap og avtaler samt regional arealstyring og samarbeid er viktige elementer

For alle leddene i plansystemet inngår rapportering og evaluering. Virksomhetsplaner innenfor regionens virksomhetsområder kommer i tillegg.

Det regionale plansystemet illustrert i figur 6.1 forutsetter at regional planstrategi utvikles til et verktøy som gir strategisk retning og angir mål og satsingsområder for regionen eller delregioner, i tillegg til å definere utfordringsbilde og strategisk planbehov slik lovendringen i 2014 forutsetter. Denne type regional planstrategi vil erstatte behovet for heldekkende fylkesplaner som enkelte fylkeskommuner fortsatt utarbeider.

Alternativt måtte et regionalt plansystem utvikles etter samme modell som det kommunale. Dette ville i så fall innebære en rendyrket form for regional planstrategi tilsvarende kommunal planstrategi, og en type fylkesplan tilsvarende kommuneplan. Et slikt system er neppe hensiktsmessig og ville i så fall bety en reversering av viktige grep i den nye plan- og bygningsloven.

En stor styrke ved å bruke planstrategien slik lovendringen legger opp til, er at den overordnede regionale politikken kan fastsettes første året av valgperioden. Det blir følgelig en god og effektiv kobling til valgperiodene og politikktutforming.

Regionale planer etter plan- og bygningsloven bør i første rekke være et verktøy for regional samordning som krever at fylkeskommunen bruker den samordningsmyndigheten de regionale planene gir. Er ikke samordningsbehovet viktig, kan et planbehov løses enklere blant annet gjennom andre typer prosjekter og samarbeid eller temaplaner som ikke følger PBL. Dette vil være aktiviteter som like fullt gir grunnlag for innspill til gjennomføring i økonomiplan eller i øvrig virksomhet. Medvirkning kan tilpasses temaene som tas opp.

Fylkeskommunene bør på lik linje med det mange kommuner arbeider med, integrere en handlingsdel i økonomiplanen.

7 SAMMENFATTENDE ANBEFALINGER

Hovedformålet med dette prosessorienterte FoU-prosjektet har vært å identifisere forhold som kan styrke fylkeskommunene/nye regioner i rollene som regional planmyndighet og planfaglig veileder. Anbefalingene bygger på prosessen som er gjennomført og faglige analyser.

Rollen som regional planmyndighet

- Utøvelsen av regional planmyndighet må sees i sammenheng med fylkeskommunens samlede oppgaver knyttet til tjenesteproduksjon, forvaltning og myndighetsutøvelse, og være rettet mot gjennomføring. Utøvelse av regional planmyndighet vil med denne forståelsen strekke seg fra vedtak av regional planstrategi til vedtak av fylkeskommunens økonomiplan.
- For å kunne utøve rollen som regional planmyndighet på en effektiv måte, må regionene ha et robust regionalt plansystem der det er sammenheng fra overordnede regionale mål og strategier til prioriteringer i økonomiplan og virksomhetsstyring. Et regionalt plansystem er ikke godt nok definert i dag.
- Regionalt planstrategi må tas aktivt i bruk som overordnet strategisk og politisk verktøy i tråd med lovendringene om regional planstrategi fra 2014. Det bør ikke lenger utarbeides fylkesplaner for hele regioner som etter den «gamle» plan- og bygningsloven.
- Regional plan etter kapittel 8 i plan- og bygningsloven bør i første rekke brukes når det er behov for regional samordning. Erfaringer fra dette prosjektet tilser at det brukes for mye ressurser på regionale planer i dag, og at oppfølgingen er mangelfull. Det er behov for en mer kritisk vurdering av når regional plan skal brukes som verktøy.
- Et regionalt plansystem må være «oppgavenøytralt», og ikke være tilpasset at regionene har en bestemt oppgaveportefølje. Regionene bestemmer selv sin aktivitet innenfor de rammene staten til enhver tid setter. Det er fullt mulig å etablere effektive regionale plansystem som fyller denne oppgaven med dagens plan- og bygningslov.
- Forståelsen av rollen som regional planmyndighet krever at regionenes samfunnsutviklerrolle defineres bedre. Begrepet slik det har vært definert bidrar ikke til å klargjøre rollen som regional planmyndighet.

Rollen som planfaglig veileder

- Fylkeskommunenes rolle som planfaglig veileder etter plan- og bygningsloven trenger større grad av refleksjon. Den må defineres som en egen aktivitet adskilt fra saksbehandling av kommunale planer og regional planlegging. I dag synes disse oppgavene å gli ureflektert over i hverandre.

- Fylkeskommunen bør i sin veilederrolle legge hovedvekt på å være koordinator/fasilitator for planfaglige og plantematiske nettverkssamlinger, plansamlinger, kurs og tilsvarende. Behovet for veiledningskompetanse må tilpasses dette.
- Det må også tas stilling til om og i hvilket omfang den enkelte fylkeskommune skal gi planfaglig bistand til enkeltkommuner. Planfaglig bistand vil innebære at fylkeskommunen går inn og gjør planfaglige oppgaver eller gir ekstraordinær rådgivning kommunen selv skulle hatt kompetanse til å gjøre, eller selv burde hentet kompetanse til, for eksempel fra andre kommuner eller konsulenter.
- Fylkeskommunen må i veiledningen ivareta den kommunale planleggingens behov for utvikling av plansystem, samordning og politisk styring.
- Oppgavefordelingen mellom fylkeskommunen og fylkesmannen i veiledningen etter plan- og bygningsloven bør i hovedsak være lik i hele landet. Det bør på nasjonalt nivå gjøres en nærmere avklaring av denne oppgavefordelingen.
- Staten bør i arbeidet med tema- og sektorveiledere integrere regionalt nivå i arbeidet dersom temaveiledere tar opp og berører regionenes lovpålagte veiledningsoppgaver etter plan- og bygningsloven.