



Utredning
Evaluering av Regional plan for arealbruk 2022-2030

Holth & Winge

Dokumentinformasjon

Oppdragsgiver: Trøndelag fylkeskommune

Tittel: Evaluering av Regional plan for arealbruk 2022-2030

Utarbeidet av: Holth & Winge

Dato: 3. november 2025

Om Holth & Winge

Holth og Winge har spisskompetanse på plan- og bygningsrett og tilstøtende rettsområder. Firmaet besitter oppdatert kunnskap fra forskning og praksis, gjennom utredninger, kurs og undervisning.

www.holthogwinge.no

kontakt@howi.no

Innhold

SAMMENDRAG	3
1 INNLEDNING	10
1.1 Bakgrunn	10
1.2 Tema og struktur	10
1.3 Metodikk og begrensninger	12
1.3.1 Generelle begrensninger på grunn av den regionale planens virketid	12
1.3.2 Empiriske undersøkelser	12
2 JURIDISK ANALYSE – REGIONAL PLAN SOM STYRINGSVERKTØY	16
2.1 Innledning	16
2.2 Plansystemet i plan- og bygningsloven	16
2.3 Fylkeskommunens rolle i plan- og bygningslovgivningen	18
2.4 Generelt om regional plan	20
2.5 Planprosessen	22
2.5.1 Innledning	22
2.5.2 Intern forankring av planarbeidet	22
2.5.3 Lovkrav om involvering i planprosessen	23
2.5.4 Involvering av kommuner og andre berørte myndigheter i praksis	24
2.6 Innholdet i en regional plan	27
2.6.1 Generelt om plandokumentets innhold	27
2.6.2 Tekstbasert eller kartfestet plan	28
2.6.3 Temaer og mål i den regionale planen	29
2.6.4 Retningslinjer i den regionale planen	31
2.6.5 Planbeskrivelse	32
2.7 Oppfølging av planen	35
2.7.1 Krav til handlingsprogram	35
2.7.2 Annen oppfølging av planen	37
3 EVALUERING AV REGIONAL PLAN FOR AREALBRUK 2022-2030	39
3.1 Innledning	39
3.2 Planprosessen for Regional plan for arealbruk 2022-2030	39
3.2.1 Intern forankring av planarbeidet	39
3.2.2 Fylkeskommunens involvering av kommuner og andre myndigheter	40

3.2.3	Kommunene og statlige myndigheters syn på prosessen	41
3.2.4	Anbefalinger om fremtidig prosess	42
3.3	Innholdet i Regional plan for arealbruk 2022-2030	43
3.3.1	Omfanget av den regionale planen	43
3.3.2	Temaer og mål i den regionale planen	44
3.3.3	Retningslinjene i den regionale planen	47
3.3.4	Planbeskrivelsen	52
3.3.5	Samspill med andre regionale eller interkommunale planer og strategier	55
3.3.6	Anbefalinger til innholdet i den regionale planen	59
3.4	Oppfølgingen av Regional plan for arealbruk 2022-2030	62
3.4.1	Innledning	62
3.4.2	Trøndelag fylkeskommunes oppfølging av planen	63
3.4.3	Kommunenes oppfølging av planen i sitt planarbeid	66
3.4.4	Statlige myndigheters oppfølging av planen	70
3.4.5	Anbefalinger om oppfølging	70
	VEDLEGG	73

Sammendrag

Denne utredningen foretar en evaluering av Regional plan for arealbruk 2022-2030, vedtatt av fylkestinget i Trøndelag 9. mars 2022. Trøndelag fylkeskommune skal revidere den regionale planen, og har som del av dette arbeidet bedt om en ekstern evaluering av dagens plan, samt en analyse av arealregnskapet fylkeskommunen har utarbeidet for Trøndelag.

De overordnede spørsmålene for evalueringen har vært om og eventuelt hvordan den regionale planen for arealbruk har påvirket arealutviklingen/arealbruken i Trøndelag, ut fra planens målsettinger om bærekraftig og stedstilpasset arealbruk, og hvordan den har fungert som styrings- og veiledningsverktøy for kommunene og andre.

Basert på de erfaringene vi har gjort oss i evalueringsarbeidet, er vår vurdering at den regionale planen i seg selv synes å ha noe begrenset påvirkning på arealbruken i fylket. Dette må imidlertid ses i lys av at planen bare har «virket» i litt over 3,5 år. Likevel er det klart at den regionale planen har et forbedringspotensial som styrings- og veiledningsverktøy for både fylkeskommunen, kommunene og andre myndigheter.

Utredningen viser at den regionale planen på mange punkter viderefører statlige krav og nasjonale føringer. Planen har slikt sett mye innhold som isolert sett kan bidra til en bærekraftig arealbruk, men den får liten selvstendig betydning ved siden av de nasjonale føringene. Videre viser utredningen at kommunene ikke opplever planen som tilstrekkelig konkretisert for forholdene i Trøndelag, og at den derfor ikke gir dem klare føringer for hva som er viktig å legge til grunn i arealplanlegging i Trøndelag.

Den regionale planen virker naturligvis i en viss grad *sammen med* nasjonale mål og føringer, i og med at disse stort sett er sammenfallende. Fordi de nasjonale føringene som hovedregel oppfattes som sterkere, også med bakgrunn i at det på landsbasis først og fremst er statlige myndigheter som fremmer innsigelse i plansaker, er det nok disse som veier tyngst og som blir fulgt aktivt opp i den kommunale planleggingen. Utredningen viser også at det ikke har vært fremmet innsigelser kun med bakgrunn i den regionale planen, men at planen har blitt benyttet sammen med nasjonale krav og føringer. Videre viser utredningen at enkelte av kommunene gjerne bruker den regionale planen der den kan være en støtte for de ønskene kommunene har for sin arealbruk, fremfor at den følges opp generelt som et styrings- og veiledningsverktøy, og at den derfor også ses bort fra i en del tilfeller.

Analysen av arealregnskapet har undersøkt i hvilken grad åtte av de totalt 30 retningslinjene i den regionale planen er fulgt opp i kommunal planlegging etter at den regionale planen ble vedtatt. Analysen viser at fire av retningslinjene ikke anses oppfylt, to anses oppfylt, mens det for de to siste foreligger for stor usikkerhet til å vurdere om de er oppfylt eller ikke. Den samlede konklusjonen i analysen er at det er avdekket et betydelig avvik mellom de vedtatte målene i den regionale planen og de faktiske arealdisponeringene som er vedtatt i kommunene siden mars 2022, og at dette tyder på at planen ikke har fått ønsket virkning.

Videre viser denne utredningen at det i begrenset grad vises til den regionale planen ved kommunenes rullering av kommuneplanens arealdel. Blant totalt 13 planbeskrivelser er det kun fire som viser til konkrete føringer innen enkelttemaer i den regionale planen. Seks av

planbeskrivelsene har generelle henvisninger til den regionale planen som en føring i planleggingen, mens de tre siste ikke synes å nevne den regionale planen overhodet. Dette indikerer at planen ikke brukes aktivt i den kommunale planleggingen.

Utredningen viser også at selv om den regionale planen for så vidt har mye god faglig informasjon, er det en del svakheter ved planens utforming. Dette gjelder både omfanget av planen og dens innhold, utformingen av mål og retningslinjer, samt at det mangler en klar planbeskrivelse. Dette svekker også planens funksjon som styrings- og veiledningsverktøy for både fylkeskommunen, kommunene og statlige myndigheter.

På denne bakgrunn konkluderes det med at utviklingen i arealbruken i Trøndelag bare i begrenset grad kan føres konkret tilbake til den regionale planen. Utviklingen og arealbruken kan like gjerne skyldes nasjonale krav og føringer på de samme områdene, eller kommunenes egne ønsker og vurderinger.

Utredningen viser at det er fullt mulig å vedta en regional plan som i større grad vil fungere som et styringsverktøy i arealbruken. I nasjonal sammenheng kan regional planlegging på mange måter sies å ha et uforløst potensial som ramme for arealforvaltningen. Fylkeskommunene er tradisjonelt noe forsiktige med å sette klare og tydelige rammer for hva som er ønsket arealbruk, ettersom dette kan oppleves som en begrensning for det kommunale selvstyret. Etter vår vurdering vil imidlertid klare rammer i en regional plan kunne være til nytte for kommunene, ved at planen kan danne et utgangspunkt for å finne omforente løsninger i arealforvaltningen. En regional plan med tydelige og presise retningslinjer for arealbruk kan slik sett være konfliktdempende, ved at planen skaper et bindeledd mellom nasjonal arealpolitikk og kommunale behov.

Utredningen søker å vise hvordan fylkeskommunene kan ta et tydeligere ansvar i rollen som planmyndighet. Målet er at fylkeskommunene utarbeider planer som gir en ramme for arealbruken i regionen, som både ivaretar nasjonale hensyn og lokale behov. Utredningen gjør rede for plan- og bygningslovens krav til regionale planer, herunder planprosessen, planens innhold og oppfølging av planen, og søker ut fra dette å oppstille enkelte suksesskriterier for å lykkes med regional plan som styrings- og veiledningsverktøy. Deretter gjøres en konkret evaluering av den regionale planen for arealbruk 2022-2030, spesielt i lys av de oppstilte suksesskriteriene, og gir anbefalinger til revisjonen av den regionale planen.

Regional planlegging er fylkeskommunens viktigste styringsverktøy for å bidra til en bærekraftig samfunnsutvikling i regionen. Fylkeskommunen kan gjennom den regionale planleggingen være en nøkkelaktør for å sikre en god balanse mellom nasjonale mål og lokale behov innen arealbruk. En regional plan for arealbruk kan sikre at nasjonale forventninger og de statlige planretningslinjene for arealbruk, forankres og tilpasses til forholdene i regionen, og dermed også danne grunnlag for kommunenes planlegging. Den regionale planen blir da et bindeledd mellom nasjonal arealpolitikk og lokal gjennomføring.

En regional plan er ikke juridisk bindende, men skal likevel «legges til grunn» for kommunal, fylkeskommunal og statlig planlegging og virksomhet i regionen. Dette innebærer at andre

myndigheter skal se hen til den regionale planen i deres egen virksomhet og planlegging, og at eventuelle vedtak i strid med den regionale planen *kan* bli fulgt opp med klage eller innsigelse fra fylkeskommunen. Sentrale forutsetninger for at en regional plan skal fungere godt i praksis, er at planprosessen sikrer at alle relevante aktører blir tilstrekkelig involvert i planarbeidet og finner frem til løsninger som både aksepteres og oppleves som forpliktende, at planen er tydelig og ikke etterlater tvil om hvilke rammer som gjelder for arealbruken i regionen, samt at det finnes mekanismer som sikrer at planen blir fulgt opp i videre virksomhet i regionen. Plan- og bygningsloven oppstiller flere prosesskrav for regionale planer, særlig med hensyn til at regionale planer skal utarbeides av fylkeskommunen i samarbeid med kommunene, andre berørte myndigheter og eventuelle andre berørte aktører. Loven sier likevel lite om hvordan et samarbeid skal foregå, og overlater til fylkeskommunen å avgjøre dette.

Utredningen redegjør for prosesskravene som følger av loven, og ser deretter på hvordan disse best kan følges opp i praksis i planprosessen. Dette gjelder både politisk forankring av planarbeidet, planlegging av opplegget for samarbeid med kommuner og andre myndigheter, og den praktiske gjennomføringen av samarbeidet.

Redegjørelsene munner ut i følgende suksesskriterier for en god planprosess:

Oppsummering av suksesskriterier for planprosessen

- Planarbeidet må gis god politisk forankring i fylkeskommunen tidlig i prosessen.
- Prinsipielle spørsmål av politisk karakter som oppstår underveis i planprosessen, bør forelegges de folkevalgte til diskusjon og avklaring.
- Kommunene og andre berørte myndigheter må få gi innspill om hvordan planprosessen best legges opp for å sikre godt samarbeid og medvirkning.
- Det bør avholdes et tidlig oppstartsmøte med kommunenes administrasjon og politikere for å kartlegge utfordringer og behov i kommunene, og avklare hva den regionale planen kan bidra med, og hvilke områder og temaer den bør omfatte.
- Gjennom planprosessen bør det være utstrakt involvering på ulike måter, som bruk av eksisterende møtearenaer, fysiske arbeidsverksteder eller webinarer, åpne innspillmøter, skriftlige innspill, mv.
- Det bør arrangeres fellesmøter med kommunene og statlige myndigheter for å sikre en felles forståelse av den regionale planen, som bindeledd mellom nasjonale føringer og kommunal planlegging.

Utredningen viser at Trøndelag fylkeskommune la opp til en grundig prosess med mye involvering og samarbeid med både kommunene og andre berørte myndigheter i forbindelse med den gjeldende planen for arealbruk. Det ble blant annet gjennomført et oppstartsmøte med formål om å få innspill til prosessen og forankring og forståelse for hva den regionale planen skulle bli, dialogmøter i regionrådene og mulighet for administrasjonen i kommunene til å melde seg på møter om ulike temaer. Den faktiske deltakelsen i prosessene har nok vært noe varierende både blant kommunene og internt i hver enkelt kommune, og internt i de statlige myndighetene vi har snakket med, men fylkeskommunen har etter vår vurdering tilrettelagt for bred deltakelse i planarbeidet og gitt god mulighet til å gi innspill.

Utredningen gir følgende anbefalinger for å sikre en enda bedre prosess ved revisjonen av den regionale planen for arealbruk:

- Sikre en solid politisk forankring av planarbeidet tidlig for å unngå uklarheter og «ekstrarunder» når planforslaget er utarbeidet, og gi de folkevalgte god mulighet til å komme med innspill underveis i prosessen, særlig dersom det har dukket opp prinsipielle og/eller omstridte spørsmål.
- Sikre at de berørte myndighetene, og særlig kommunene, får gitt innspill til hvordan medvirkningsprosessen skal legges opp, og samtidig vise kommunene fordelene ved å delta tidlig og aktivt, og eventuelt ulempene ved å stille seg utenfor planprosessen.
- Kartlegge detaljert hvilke konkrete utfordringer kommunene står ovenfor, og hvilke ønsker de har for innholdet i en regional plan for arealbruk, tidlig i prosessen.
- Avholde fellesmøter mellom fylkeskommunen, administrasjon og politikere i kommunene, og statlige myndigheter for å sikre en felles forståelse av aktørenes roller og innholdet i den regionale planen, og enda større oppslutning om både planarbeidet og den vedtatte planen.

Når det gjelder den regionale planens innhold, påpeker utredningen at hensikten med en regional plan er å legge til rette for en helhetlig og langsiktig utvikling i en bestemt region. Planen skal forankres i regional planstrategi. Videre skal planen ta utgangspunkt i nasjonale mål og forventninger og samtidig ta regionale hensyn, slik at regionale behov og utfordringer ivaretas. Planen må tilpasses de regionale forholdene.

Utredningen understreker at ved utformingen av den regionale planen, må fylkeskommunen følge lovens grunnleggende prinsipp om at planlegging ikke skal være mer omfattende enn nødvendig. Den regionale planen skal ikke ta for seg mer enn det som er nødvendig for å følge opp regional politikk, både når det gjelder valg av temaer, mål og retningslinjer.

Plan- og bygningsloven oppstiller ikke konkrete krav til hvilke temaer en regional plan skal ta for seg. Det er likevel en forutsetning at temaene i planen skal være beslutningsrelevante, det vil si temaer som faktisk har betydning for, og kan følges opp i, videre planlegging og aktiviteter. Loven legger ikke føringer for hvilke mål eller retningslinjer en regional plan bør inneholde, eller hvordan disse bør utformes. Utredningen drøfter ulike kriterier som bør legges til grunn for utformingen, slik at målene og retningslinjene blir klare og presise og kan følges opp i praksis.

Alle planer etter plan- og bygningsloven skal ha en planbeskrivelse som beskriver planens formål, hovedinnhold og virkninger, samt planens forhold til rammer og retningslinjer som gjelder for området. Utredningen ser nærmere på hva en planbeskrivelse bør inneholde, og påpeker fordelene ved å ha planbeskrivelsen som et separat dokument.

Samlet sett oppstiller utredningen følgende suksesskriterier for den regionale planens innhold:

Oppsummering av suksesskriterier for innholdet i en regional plan

- Planen bør være kortfattet og presis, og ikke mer omfattende enn nødvendig.
- Planen må følge opp nasjonale føringer, men tilpasses de regionale forholdene.
- Temaene i planen må være beslutningsrelevante for kommunene og andre myndigheter. En plan om arealbruk bør kun behandle temaer som gjelder arealbruk.
- Målene i planen bør være SMARTe.
- Retningslinjene i planen bør være:
 - Skrevet i klart og entydig språk
 - Kortfattede og presise
 - Etterprøvbare
 - Faktiske retningslinjer, og ikke bestemmelser
 - Konsistente i forhold til hverandre
- Det må utarbeides en særskilt planbeskrivelse som tydelig forklarer bakgrunnen for planen, virkningene av planen og formålet med hver enkelt retningslinje.

Utredningen viser at den regionale planen for arealbruk har enkelte svakheter på dette området. Plandokumentet i seg selv er for omfattende, i første rekke på grunn av mye faglige beskrivelser. Tekstene i seg selv kan være gode og nyttige, men hører ikke hjemme i selve den regionale planen.

Videre viser utredningen at også omfanget av temaer, mål og retningslinjer er for stort. Planen synes å dekke «alt» som følger av nasjonale føringer, i stedet for å konsentrere seg om temaer innen arealbruk som er viktige i Trøndelag spesielt. Dette gjør den mindre egnet som et styrings- og veiledningsverktøy for utviklingen i regionen. Utredningen ser også på samspill med andre regionale og interkommunale planer og strategier, og påpeker mulige utfordringer ved at ulike planer behandler samme temaer.

Utredningen påpeker videre ulike utfordringer ved utformingen av både mål og retningslinjer, og at mange av disse kan være vanskelige både å legge til grunn i videre planlegging, samt måle om er fulgt opp. I tillegg mangler den regionale planen en tydelig planbeskrivelse.

Utredningen gir flere anbefalinger om endringer i selve innholdet for at den regionale planen skal bli et bedre styringsverktøy, blant annet:

- Planen bør avgrenses til temaer som er mest mulig relevant for arealbruken i regionen. Hvilke temaer som bør behandles må avgjøres på grunnlag av politiske ønsker, faglige vurderinger og innspill fra berørte aktører.
- Temaene i planen bør konkretiseres for forholdene i Trøndelag enten samlet eller for ulike deler av fylket, slik at kommunene og andre kjenner seg igjen i dem, og de oppleves som relevante i planleggingen i regionen.
- Omfanget av mål og retningslinjer i planen bør reduseres.
- Målene i planen bør konkretiseres og være målbare. Fylkeskommunen bør ta utgangspunkt i kriteriene for SMARTe mål.

- Retningslinjer bør være klare og tydelige, slik at de er lette å forstå og følge opp i praksis i kommunal planlegging, samt mulig å etterprøve om er blitt fulgt. Dette er en nøkkel til å sikre at den regionale planen faktisk virker og kan påvirke utviklingen i fylket.
- Det må utarbeides en særskilt planbeskrivelse som forklarer planens bakgrunn, hvilke virkninger den kan ha og hvordan retningslinjene skal forstås. Eventuell generell veiledning, faglig informasjon mv. bør flyttes ut i separate veiledningsdokumenter.

Utredningen peker på at en sentral del av oppfølgingen av en regional plan, er det lovpålagte handlingsprogrammet som skal vedtas samtidig med den regionale planen. Innholdet i handlingsprogrammet må fastlegges ut fra hva den regionale planen handler om.

Fylkeskommunen må se hen til planens temaer og mål, og hvilken oppfølging som dekkes gjennom planens retningslinjer, og vurdere hvilken annen oppfølging som er nødvendig for å sikre at planen blir gjennomført. Det må også her ses hen til prinsippet om at planlegging ikke skal være mer omfattende enn nødvendig. Handlingsprogrammet bør være presist og konkret utformet, med tiltak som kan bidra til at målene i den regionale planen kan oppnås.

Videre viser utredningen at det er viktig at fylkeskommunen følger opp den regionale planen gjennom sine ulike roller, som veileder i kommunenes planarbeid, medvirker i kommunale planprosesser blant annet gjennom høringsinnspill, og eventuelt som kontrollorgan og fremmer innsigelse.

Utredningen oppstiller følgende suksesskriterier knyttet til oppfølging av den regionale planen:

Oppsummering av suksesskriterier for oppfølgingen av planen

- Handlingsprogrammet må følge opp målene i den regionale planen, og ikke være mer omfattende enn nødvendig.
- Tiltakene i handlingsprogrammet bør formuleres klart og presist, med klar ansvarsfordeling og gjennomføringstidspunkt.
- Fylkeskommunen må aktivt følge opp den regionale planen gjennom sine roller som veileder, medvirker og kontrollorgan i kommunal planlegging.

Utredningen viser at det gjeldende handlingsprogrammet til den regionale planen i seg selv ikke nødvendigvis er så godt kjent blant kommunene, men at de kjenner bedre til den faktiske gjennomføringen av tiltakene i programmet.

Utredningen konkluderer med at tiltakene i handlingsprogrammet fremstår som relevante for oppfølging av ulike aspekter i planen. Dette er særlig fordi flere av tiltakene handler om informasjon om planen, ulike kunnskapsgrunnlag knyttet til planens temaer, og oppfølging av planens temaer innenfor forskjellige samarbeid mv. Slike tiltak kan øke oppmerksomheten rundt planen og tilrettelegge for et bedre grunnlag for å følge opp planens mål og retningslinjer.

Videre viser utredningen at fylkeskommunen har et aktivt forhold til den regionale planen ved utøvelsen av sine roller som veileder, medvirker og kontrollorgan i kommunale planprosesser.

Den regionale planen brukes likevel ikke som et helt selvstendig grunnlag for innsigelser, men kun sammen med nasjonale krav og føringer.

Utredningen gir følgende anbefalinger om oppfølging av den nye versjonen av planen:

- Fylkeskommunen bør informere kommunene og andre berørte myndigheter om den regionale planen generell basis, slik fylkeskommunen allerede gjør i dag, blant annet med forankring i tiltak 1 i dagens handlingsprogram. Det bør også informeres om handlingsprogrammet og fylkeskommunens strukturerte oppfølging av dette.
- Fast rapportering til fylkestinget om praktisk oppfølging av planen, aktiviteter og resultater av handlingsprogrammet og eventuelle tilbakemeldinger om virkningene av planen, jf. tiltak 2 i dagens handlingsprogram, er viktig for å sikre større forståelse for og oppslutning om regionale planer som *styringsverktøy*.
- Tiltak som bidrar til å sikre et bedre kunnskapsgrunnlag innen de temaene og målene som den neste regionale planen tar for seg, slik man i stor grad også gjør i flere av tiltakene i dagens handlingsprogram, bør videreføres.
- En strukturert tilnærming til generell informasjon og veiledning, og konkret oppfølging i kommunale plansaker, eventuelt også med innsigelse, er viktige tiltak for å følge opp mål og retning i planen.

1 Innledning

1.1 Bakgrunn

Regional plan for arealbruk 2022-2030 ble vedtatt av fylkestinget i Trøndelag 9. mars 2022. Planens undertittel og hovedtema er «Bærekraftig og stedstilpasset arealpolitikk i Trøndelag». Forordet i planen viser at den skal være et felles arealpolitisk rammeverk for samfunnsutviklingen i Trøndelag frem mot 2030, og at den legger opp til en stedstilpasset arealpolitikk, tilpasset lokale forhold og behovene i Trøndelags kommuner.¹

Trøndelag fylkeskommune har i forbindelse med vedtakelse av ny regional planstrategi 11. juni 2024, besluttet å revidere den regionale planen for arealbruk. Som del av dette arbeidet, har fylkeskommunen bedt om en ekstern evaluering av gjeldende plan. Det ønskes blant annet svar på om og eventuelt hvordan planen har påvirket arealutviklingen i Trøndelag, ut fra planens målsettinger om bærekraftig og stedstilpasset arealbruk, samt hvordan planen har fungert som styrings- og veiledningsverktøy for kommunene og andre. Fylkeskommunen ønsker også anbefalinger om hvordan planen kan forbedres.

Videre har fylkeskommunen bedt om en analyse av det arealregnskapet de har utviklet for Trøndelag. Det ønskes å bruke kunnskapen fra analysen inn i evalueringen av den regionale planen og som grunnlag for revisjonsarbeidet. Videre ønsker fylkeskommunen å bruke kunnskapen som grunnlag for en mulig «startpakke» som vil tilbys kommunene med veiledningsmateriale og kunnskapsgrunnlag for planarbeid og planvask.

1.2 Tema og struktur

Denne utredningen har til hensikt å gi Trøndelag fylkeskommune et godt kunnskapsgrunnlag i forbindelse med revisjon av den regionale planen for arealbruk. Utredningen gjør en grundig analyse og evaluering av gjeldende plan, for å avdekke både styrker og svakheter knyttet til prosess, innhold og oppfølging. Det sentrale spørsmålet er i hvilken utstrekning den regionale planen har fungert som et styringsverktøy for arealbruken i regionen.

Som et grunnlag for evalueringen av gjeldende plan for arealbruk i Trøndelag, foretas først en juridisk analyse av plan- og bygningslovens bestemmelser om regional planlegging. Denne teoretiske analysen skjer på generelt grunnlag, og dermed løsrevet fra de særskilte spørsmål som gjelder den regionale planen i Trøndelag. Hensikten er å undersøke og diskutere lovens rammer og krav til regional planlegging, for å klargjøre fylkeskommunens handlingsrom. Som vi skal se, gir plan- og bygningsloven fylkeskommunene vide fullmakter til både å styre planprosessen og til å fastsette innholdet i selve planen. Den juridiske redegjørelsen må derfor suppleres med noen vurderinger av hvordan fylkeskommunene kan bruke sitt handlingsrom for å oppnå ønsket resultat. Utredningen oppstiller derfor flere suksesskriterier som etter vår vurdering vil bidra til at regionale planer vil fungere etter intensjonen, slik at de mål og retningslinjer planen fastsetter vil bli fulgt opp i praksis.

¹ Regional plan for arealbruk 2022-2030, side 3.

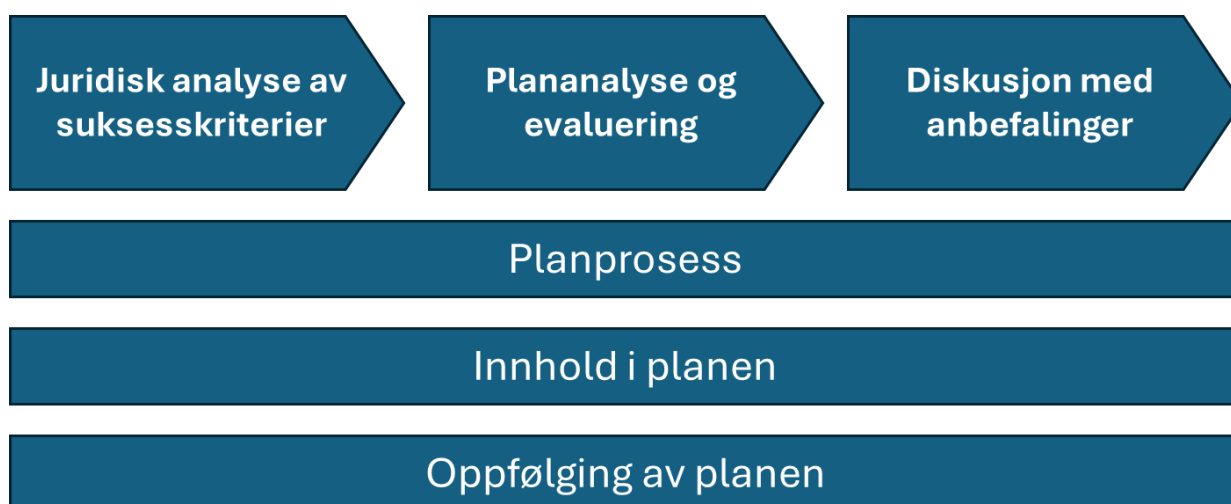
Den juridiske analysen, supplert med et utvalg suksesskriterier, vil gjøre det mulig å avdekke eventuelle svakheter eller styrker ved gjeldende plan for arealbruk i Trøndelag. Med dette dannes grunnlag til å gi konkrete anbefalinger til Trøndelag fylkeskommunes kommende arbeid med revisjon av regional plan for arealbruk.

Både den rettslige analysen, evalueringen av planen og anbefalingene følger en bestemt struktur. For det første diskuteres og analyseres *planprosessen*. Her ser vi nærmere på hvilke krav og føringer plan- og bygningsloven stiller til regionale planprosesser. Gjennom analyse av den gjeldende regionale planen og ved dialog med relevante aktører, søker vi deretter å finne styrker og svakheter ved *prosessen* forut for gjeldende arealplan i Trøndelag. Dette vil danne grunnlag for anbefalinger med hensyn til den kommende planprosessen i Trøndelag.

For det andre diskuteres og analyseres selve *planinnholdet*. I den rettslige analysen vil vi undersøke hvilke rammer og krav lovgivningen setter til innholdet i regionale planer. Analysen gir grunnlag for å peke på enkelte grunnleggende forutsetninger for at planen skal kunne fungere i tråd med intensjonene. Dette danner et utgangspunkt for evaluering av *innholdet* i gjeldende plan, hvor vi søker å finne både styrker og svakheter. Dette vil igjen gi grunnlag for å komme med enkelte anbefalinger med hensyn til hvordan den kommende planen bør utformes.

For det tredje diskuterer vi *oppfølging* og etterlevelse av planen. Den rettslige analysen klargjør hvordan man skal sikre at regionale planer blir fulgt opp i praksis. Den empiriske analysen undersøker i hvilken grad dette har skjedd for gjeldende plan for arealbruk i Trøndelag, hvor vi både skal se på kommunenes og fylkeskommunens oppfølging. De styrker og svakheter vi her avdekker, vil deretter gi grunnlag for enkelte anbefalinger.

Til sammen danner dette følgende struktur for utredningen:



Figur 1: Utredningens struktur

Med dette består utredningen av en teoretisk del (kapittel 2) og en praktisk del (kapittel 3), hvor planprosess, innhold og oppfølging er gjennomgående temaer for begge delene. Den teoretiske delen vil kunne være til nytte for alle fylkeskommuner, og andre aktører som deltar i regionale planprosesser. Den praktiske delen er på sin side rettet mot de spørsmål som gjelder den regionale planen for arealbruk i Trøndelag fylkeskommune.

I tillegg er det foretatt en analyse av arealregnskapet i Trøndelag, som utgjør en selvstendig rapport, og som er vedlagt som vedlegg 1 til denne utredningen.² Relevante funn fra analysen omtales også i punkt 3.4.3 i denne utredningen. Samlet gir de to rapportene en god oversikt av den regionale planen for arealbruk og av arealutviklingen i Trøndelag.

1.3 Metodikk og begrensninger

1.3.1 Generelle begrensninger på grunn av den regionale planens virketid

Utredningen dreier seg om en evaluering av den regionale planen for arealbruk 2022-2030, og tar for seg blant annet om og i hvilken grad planen har påvirket arealbruken i Trøndelag. Den regionale planen har kun «virket» siden mars 2022, altså i skrivende stund litt over 3,5 år. I et arealplanleggings- og utviklingsperspektiv er dette ikke særlig lenge. Det kan derfor være utfordrende å klarlegge og fastslå om og hvordan den regionale planen har hatt betydning for arealbruken og utviklingen i fylket, og i hvor stor grad den legges til grunn ved kommunenes arealplanlegging.

1.3.2 Empiriske undersøkelser

Som et ledd i evalueringen, har vi undersøkt i hvilken grad den regionale planen er fulgt opp av kommuner i Trøndelag. Dette er kartlagt gjennom arbeidsverksteder med deltakere fra kommuner i Trøndelag, dybdeintervjuer med deltakere fra kommuner, sektormyndigheter og Trøndelag fylkeskommune, gjennom stikkprøver av kommunale plansaker, samt analyse av arealregnskapet. Sett i sammenheng gir disse undersøkelsene grunnlag for vurderinger om bruken av den regionale planen og hvilken påvirkning den har på arealbruken i fylket, og for anbefalinger til revisjonen av planen.

Arbeidsverksteder med kommunene

Det er gjennomført to digitale arbeidsverksteder med kommuner i regionen. Det første verkstedet handlet om kommunens kjennskap til den regionale planen og bruk og nytte av den i deres planarbeid, samt eventuelle utfordringer kommunene opplever knyttet til planen. Det andre arbeidsverkstedet handlet om hvilke tema og retningslinjer som kommunene mener er vesentlige å ivareta på regionalt nivå, og anbefalinger til revisjonen av den regionale planen. Verkstedet tok også for seg handlingsprogrammet og tiltakene i dette.

Samtalene i arbeidsverkstedene ble gjennomført etter en semistrukturert intervjuguide med overordnede spørsmål som utgangspunkt for videre dialog. Disse ligger som vedlegg 2 til denne utredningen.

For å finne ut i hvilken grad den regionale planen både vurderes og følges opp i kommunene, og hvordan den eventuelt kan ha påvirket arealbruken, fokuserte vi på å få innspill fra de som arbeider med planlegging i kommunene. Planavdelingene i alle kommunene i Trøndelag ble invitert til å delta i arbeidsverkstedene, men flere hadde ikke anledning på grunn av kapasitet, eller fordi tidspunktene ikke passet. Deltakerne i verkstedene ble i arealplanleggere og noen planledere fra kommunene Frøya, Grong, Heim, Holtålen, Indre Fosen, Lierne, Malvik,

² Vedlegg 1 - Norkart, «Arealregnskap for Trøndelag».

Orkland, Overhalla, Rennebu, Rindal, Røros, Røyrvik, Skaun, Steinkjer og Tydal, slik at litt under halvparten av kommunene i Trøndelag var representert i arbeidsverkstedene.

Vi hadde ønsket en høyere deltakelse, men det er ofte utfordrende for kommunene å kunne sette av tid til «ekstraoppgaver». Det begrensede antallet kommuner kan innebære at man ikke får et helhetlig bilde av hvordan den regionale planen vurderes og følges opp i fylket. Det er viktig å ha dette i mente ved gjennomlesing av rapporten. Når det kommer til representativitet og pålitelighet er dette imidlertid alltid en utfordring innen kvalitative studier. Vi mener likevel at vi med dette antallet kommuner har fått et tilstrekkelig grunnlag for informasjon. Det ble også identifisert et relativt konsistent mønster i svarene på tvers av kommunene i dialogen.

Det må likevel bemerkes at representanter fra kommunenes planavdelinger ikke nødvendigvis er like kjent med alle aspekter ved den regionale planen. Dette viste seg blant annet ved samtaler om handlingsprogrammet for planen, hvor deltakerne var mindre kjent med programmet i seg selv, men mer kjent med oppfølgingen av konkrete tiltak i programmet.

Dybdeintervjuer

I etterkant av arbeidsverkstedene, ble det gjennomført totalt fem digitale dybdeintervjuer med Trøndelag fylkeskommune, Statsforvalteren i Trøndelag, Statens vegvesens regionkontor i Trøndelag, Steinkjer og Trondheim kommuner, og Midtre Gauldal kommune, med deltakere fra ledelse og saksbehandlernivå.

Formålet med intervjuene var å se nærmere på enkelte problemstillinger med utvalgte kommuner, samt få innspill fra statlige myndigheter og Trøndelag fylkeskommune selv om hvordan de forholder seg til den regionale planen. Samtalene bygget på erfaringene fra arbeidsverkstedene, og foregikk etter semistrukturerte intervjuguider, vedlagt som vedlegg 2 til denne rapporten. I likhet med for arbeidsverkstedene, må man ta høyde for utfordringene med representativitet og pålitelighet ved kvalitative undersøkelser når man leser rapporten.

Dokumentanalyse av kommunale planprosesser

For å kartlegge mer konkret hvordan den regionale planen følges opp i kommunale planprosesser, har vi gjort stikkprøver blant prosesser for rullering av kommuneplanens arealdel, først og fremst ved å se på hvordan planbeskrivelsene her omtaler den regionale planen. Vi tok utgangspunkt i kommuneplanene fordi det først og fremst er i kommuneplanens arealdel at regionale planer følges uttrykkelig opp. På reguleringsplannivå er det i hovedsak kommuneplanens arealdel som det er sentralt å følge, da denne uansett skal bygge på nasjonale og regionale føringer i utgangspunktet. Vi har sett hen til planbeskrivelsene fordi det er her det bør tydeliggjøres om, og i hvilken grad, det er lagt vekt på den regionale planen konkret i rulleringen av arealdelen. Det er gjennom henvisning til den regionale planen og ulike mål og retningslinjer, at det vil gis signaler om at den regionale planen konkret videreføres i den kommunale planleggingen.

En slik fremgangsmåte vil naturlig nok ikke gi det fullstendige bildet av hvordan den regionale planen følges opp, men gir indikasjoner på hvor mye den regionale planen konkret legges til grunn i enkelte plansaker.

Dokumentanalysene må ses i sammenheng både med samtalene med ulike aktører, og med analysen av arealregnskapet. Vi viser her likevel også til de generelle begrensningene som ligger i at den regionale planen bare er litt over 3,5 år gammel, slik at den ikke nødvendigvis er fulgt opp i utstrakt grad enda.

Analyse av arealregnskapet

Analysen av arealregnskapet utgjør som tidligere nevnt en egen rapport. Fordi vi omtaler funn fra rapporten nærmere i punkt 3.4.3 nedenfor, oppsummerer vi her også sentrale trekk fra det rapporten sier om metodikk og begrensninger ved analysen.³

Utgangspunktet for analysen er arealregnskapet utarbeidet av Trøndelag fylkeskommune. Arealregnskapet gir et øyeblikksbilde av den nåværende arealsituasjonen og beregner gjenværende utbyggingspotensial («planreserven») ved å aggregere alle gjeldende planer og trekke fra arealer som allerede er utbygd. Analysen har blitt avgrenset til å kun omfatte arealplaner som tredde i kraft i perioden mars 2022 til september 2025. Analysen tar for seg de målene og retningslinjene som er best egnet til en kvantitativ GIS-analyse av arealplaner, ut fra tilgjengelige data, standardiseringsgrad, og ressurser i prosjektet. Det er retningslinjene R1, R2, R6, R13, R15, R21, R22 og R24 som er analysert.

Metoden har flere sentrale begrensninger. For det første har utvalget en begrenset dekning. Analyseperioden på 3,5 år er kort, og det er kun et fåtall av fylkets kommuner som har vedtatt nye arealplaner i denne perioden. Funnene er derfor representative for de endringene som er vedtatt i de inkluderte kommunene, men gir ikke et samlet bilde for disse kommunene, og er heller ikke representative for fylket som helhet.

For det andre er analysen sårbar for datakvaliteten i de offentlige datasettene som benyttes, både i selve plandataene og i tematiske kartlag som det kryssanalyseres mot.

For det tredje er dette en ren kartanalyse av arealformålene. Rapporten ser kun på hvilke arealer som er vedtatt disponert til hva, og omfatter ikke analyse av skriftlig plandokumenter som planbeskrivelser eller konsekvensutredninger, for å sette arealvedtakene i en bredere kontekst eller vurdere begrunnelsene for valgene som er tatt.

Dette innebærer også at analysen ikke evaluerer effekten av en «planvask», hvor kommuner aktivt reviderer og reduserer eldre planreserver, i de kommunene som har rullert sin kommuneplan. Slike prosesser er sjelden dokumentert på en standardisert og systematisk måte som lar seg fange opp effektivt i en kartanalyse. Denne informasjonen ligger ofte i saksdokumenter og planbeskrivelser, som er utenfor rammene for denne rapporten.

En reell "før og etter"-analyse av planvask ville dessuten krevd tilgang til historiske naturdata for å se endringer i berørte arter og leveområder, noe som ikke er en del av datagrunnlaget. Videre er to versjoner av en kommuneplan (gammel og ny) ikke nødvendigvis direkte sammenlignbare i en kartanalyse. De kan representere ulike måter å regulere areal på eller være knyttet til ulike planbestemmelser som ikke lar seg kvantifisere i kart.

³ Vedlegg 1 - Norkart, «Arealregnskap for Trøndelag», hhv. side 3 og side 5 flg.

Analysen ser derfor ikke på endringer i den totale planreserven for en kommune, men fokuserer kun på arealkonflikter mellom de nylig vedtatte arealplanene i analyseperioden og nåværende tematiske data.

2 Juridisk analyse – Regional plan som styringsverktøy

2.1 Innledning

Dette kapittelet tar for seg plan- og bygningslovens rammer for regional planlegging. Først gir vi en generell oversikt over plansystemet, som leder over til en redegjørelse og diskusjon av fylkeskommunenes rolle og ansvar etter plan- og bygningsloven. Deretter går vi i dybden på følgende temaer knyttet til regional planlegging:

- Hvilke rammer og krav plan- og bygningsloven oppstiller for regionale planprosesser, se punkt 2.5.
- Plan- og bygningslovens rammer for fastsettelse av innholdet i regionale planer, se punkt 2.6. Her diskuterer vi blant annet fylkeskommunens handlingsrom når det gjelder fastsettelse av retningslinjer i regionale planer for arealbruk, og hvordan utarbeidelse av planbeskrivelse kan utgjøre et supplerende tolkningsgrunnlag.
- Hvilke virkemidler lovgivningen gir for å sikre at regionale planer blir fulgt opp i praksis, se punkt 2.7.

Hensikten med den teoretiske drøftelsen er å klargjøre fylkeskommunenes handlingsrom ved regional planlegging, og dermed diskutere hvordan handlingsrommet kan brukes for å sikre et resultat i tråd med både lovgivers intensjon og fylkeskommunens egne mål og ambisjoner. Med slike suksesskriterier for regional planlegging, dannes et godt grunnlag for evaluering av den regionale planen for arealbruk i Trøndelag, samt muligheten for å gi råd og anbefalinger til den kommende planrevisjonen.

2.2 Plansystemet i plan- og bygningsloven

Plan- og bygningslovens plansystem skal sikre at offentlige beslutninger om arealbruk skjer på grunnlag av brede prosesser som ivaretar hensyn og interesser på tvers av forvaltningssektorer og mellom beslutningsnivåer. Dette har kommet direkte til uttrykk i loven, hvor pbl. § 3-1 andre ledd slår fast at:

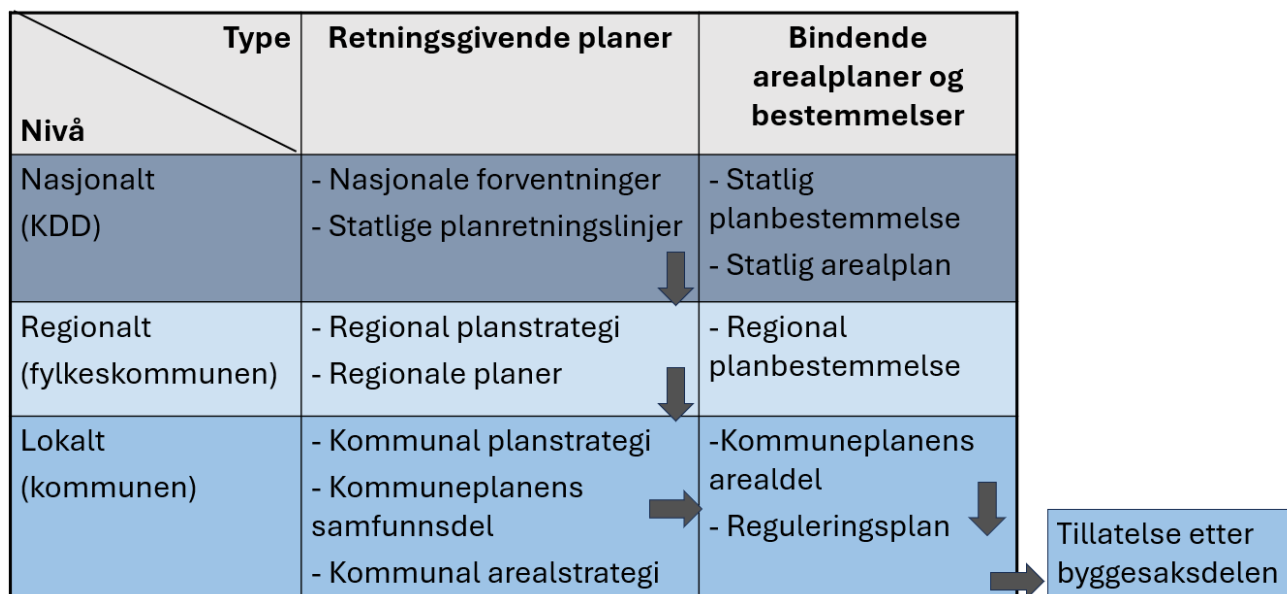
Planleggingen skal fremme helhet ved at sektorer, oppgaver og interesser i et område ses i sammenheng gjennom samordning og samarbeid om oppgaveløsning mellom sektormyndigheter og mellom statlige, regionale og kommunale organer, private organisasjoner og institusjoner, og allmennheten.

Loven oppstiller en rekke planverktøy som skal sikre at dette skjer i praksis, hvor oppgaver og ansvar er fordelt mellom statlige, regionale og lokale planmyndigheter.

Lovgivers intensjon er at staten skal fastsette de overordnende rammene for arealbruk ved å synliggjøre nasjonale mål og forventninger. Dette skal fremgå av nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging, som vedtas hvert fjerde år, se pbl. § 6-1. Tradisjonelt vedtas nye nasjonale forventninger våren det året lokalvalg holdes, slik at de statlige rammene kan danne grunnlag for arbeidet til de nye kommunestyrene og fylkestingene etter valget. Er det behov for særskilte, statlige føringer innenfor bestemte temaområder, kan staten vedta statlige planretningslinjer, se pbl. § 6-2. Av særlig relevans i vår sammenheng er Statlige

planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging⁴ og gjeldende Statlige planretningslinjer for arealbruk og mobilitet.⁵

Fylkeskommunen er ansvarlig for planlegging på regionalt nivå. En regional plan for arealbruk kan sikre at de nasjonale forventningene og de statlige planretningslinjene for arealbruk forankres og tilpasses til de regionale forholdene. Med dette kan den regionale planen danne grunnlag for kommunenes planlegging, og dermed skape et bindeledd mellom nasjonal arealpolitikk og lokal gjennomføring. Dette kan illustreres slik:



Figur 2: Plansystemet i teorien.

Pilene i figuren over indikerer at beslutninger om arealbruk skjer med grunnlag i statlige føringer, som deretter implementeres i regionale planprosesser. De regionale rammene vil igjen legge grunnlag for kommunale planprosesser, hvor ønsket arealbruk kommer til uttrykk i kommuneplanens arealdel. Områder avsatt til utbygging i kommuneplanens areadel følges opp med reguleringsplaner, som danner grunnlag for tillatelser etter lovens byggesaksdel.

I teorien bygger dette plansystemet, slik det er skissert i figuren ovenfor, på gode intensjoner. I praksis er det imidlertid enkelte forhold som gjør at det ikke alltid er lett å etterleve lovgivers intensjoner.

For det første blir planer på ulike nivåer sjelden vedtatt kronologisk etter den hierarkiske modellen. Selv om staten forsøker å skape en form for «plantakt» ved å vedta nye nasjonale forventninger like før lokalvalget, vil planer på regionalt og lokalt nivå vedtas mer sporadisk. Dette gjelder særlig på kommunalt nivå, hvor det i praksis er store variasjoner med hensyn til når kommunene vedtar rullering av kommuneplanens arealdel.

For det andre er plansystemet ikke et egentlig planhierarki. Rettslig sett er det ikke noe i veien for at det vedtas planer i strid med overordnede planer. Plan- og bygningsloven § 1-5 andre

⁴ FOR-2014-09-26-1222.

⁵ FOR-2025-01-24-69.

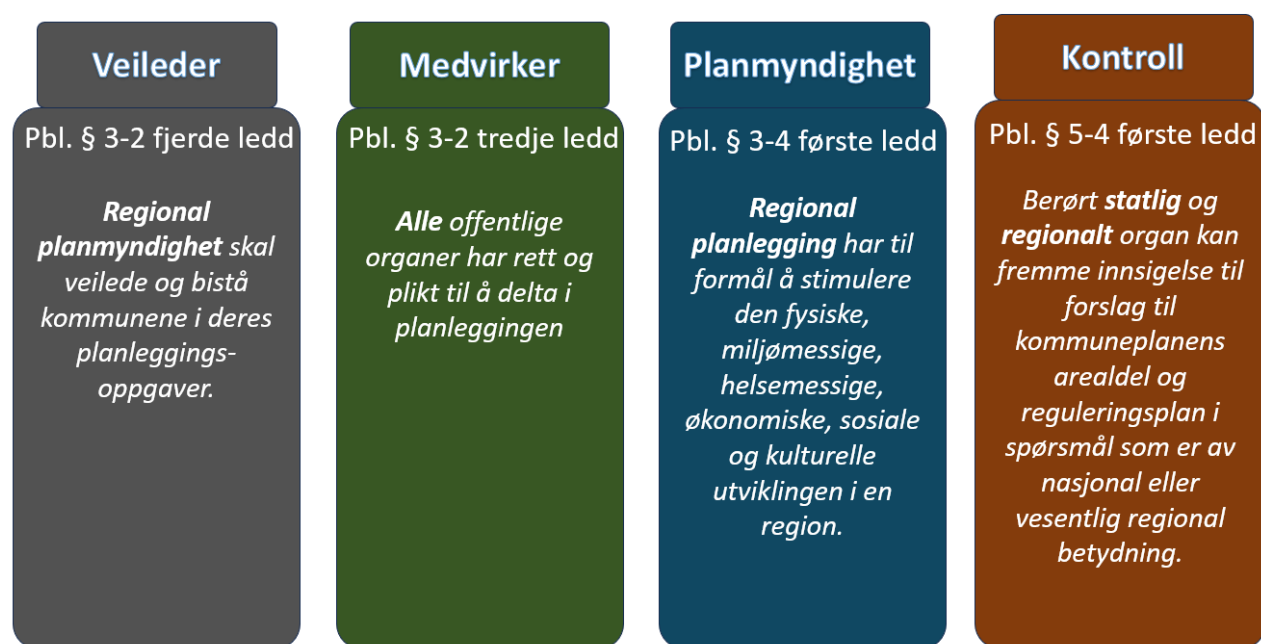
ledd slår fast det grunnleggende prinsippet om at ved motstrid mellom planer etter plan- og bygningsloven, vil alltid sist vedtatte plan gis forrang. Dertil kommer at kommunale ønsker og behov ikke alltid er forenlig med regionale og nasjonale mål. Plan- og bygningsloven er altså ikke til hinder for at kommunene vedtar planer i strid med overordnede planer og føringer.

Loven oppstiller imidlertid en rekke saksbehandlingskrav, som skal sikre at kommunale planvedtak bygger på et forsvarlig kunnskapsgrunnlag og gjennom bred medvirkning fra både regionale og statlige myndigheter. Konflikter skal søkes løst gjennom dialog. Dersom dette ikke fører frem, kan regionale og statlige myndigheter fremme innsigelse til planen. At beslutninger om arealbruk blir avgjort gjennom innsigelser, er både tid- og ressurskrevende. I tillegg skaper dette større avstander mellom aktørene i arealforvaltningen, og grobunn for mistillit til systemet.

Fylkeskommunen kan være en nøkkelaktør for å sikre en god balanse mellom nasjonale mål og lokale behov innen arealbruk. Gjennom å vedta en regional plan for arealbruk, kan fylkeskommunen gi et grunnlag for å sikre omforente løsninger i regionen. Her er det imidlertid en rekke forutsetninger som må være på plass. For det første må planprosessen sikre at alle relevante aktører blir tilstrekkelig involvert i planarbeidet, og at aktørene gjennom dette finner frem til løsninger som både aksepteres og oppleves som forpliktende. For det andre må planen være tydelig, og ikke etterlate tvil med hensyn til hvilke rammer som gjelder for arealbruken i regionen. For det tredje må det finnes mekanismer som sikrer at planen blir fulgt opp i praksis. Disse «suksesskriteriene» skal vi diskutere i den rettslige analysen. Før dette skal vi se nærmere på fylkeskommunens rolle etter plan- og bygningsloven.

2.3 Fylkeskommunens rolle i plan- og bygningslovgivningen

Fylkeskommunen har flere ulike roller etter plan- og bygningsloven. Her vil vi løfte frem fire sentrale roller, som viser hvordan fylkeskommunene kan være et bindeledd mellom nasjonale mål og lokale behov:



Figur 3: Fylkeskommunens roller etter plan- og bygningsloven

For det første har fylkeskommunen en rolle som *veileder* for kommunene innen arealplanleggingen. Veiledningen skal skje både på generelt grunnlag og i enkeltsaker. Det følger av pbl. § 3-2 fjerde ledd at regional planmyndighet skal bistå og veilede kommunene i deres planleggingsoppgaver. I forarbeidene til bestemmelsen er det presisert at det «[i] dette ligger at regional planmyndighet har et hovedansvar for å gi kommunene veiledning».⁶ Etter loven er det altså ikke staten, men fylkeskommunen som regional planmyndighet, som har hovedansvaret for å veilede kommunene om planlegging etter plan- og bygningsloven. Dette er også synliggjort i pbl. § 5-3 om regionalt planforum, der ansvaret for både ledelse av og sekretariat for forumet er lagt til den regionale planmyndigheten. Fylkeskommunen skal også gi kommunene veiledning i dispensasjonssaker, gjennom uttalelser til søknaden, jf. pbl. § 19-1.

For det andre har fylkeskommunen en rolle som *medvirker* i kommunale planprosesser. I forarbeidene er det forutsatt at planleggingen skal være en felles arena som alle relevante myndigheter skal delta i.⁷ Alle offentlige organer har derfor etter pbl. § 3-2 tredje ledd både rett og plikt til å delta i planleggingen når den berører deres saksfelt. Fylkeskommunen har altså rett til å bli varslet om kommunale planforslag som legges ut på høring, og en plikt til å gi innspill og merknader i høringsrunden. Plikten til å delta i kommunale planprosesser kan også leses ut av pbl. § 5-5 tredje ledd, som slår fast at retten til å fremme innsigelse til et planforslag faller bort dersom man ikke har deltatt i planprosessen. Rollen som medvirker har nær sammenheng med rollen som veileder. I konkrete planprosesser kan følgelig fylkeskommunen gi veiledning om hva som vil være hensiktsmessige løsninger med tanke på både fremgangsmåte og innhold i planen. Her er det imidlertid viktig at fylkeskommunen er tydelig på om rådene som gis bygger på planfaglige vurderinger, eller om de har forankring i regional politikk. Det siste har mer preg av å være regionale innspill, og bør komme så langt som mulig komme til uttrykk i formelle høringssvar.

For det tredje har fylkeskommunen en rolle som *planmyndighet*. Plan- og bygningsloven fastslår at ansvaret for planlegging etter loven ligger til kommunestyrene, regionale planmyndigheter og Kongen, se pbl. § 3-2 første ledd. Det er fylkestinget som er regional planmyndighet, se pbl. § 3-4 fjerde ledd. Hva som ligger i rollen som regional planmyndighet følger av pbl. § 3-4 første ledd. Bestemmelsens første ledd fastlegger at formålet med planleggingen på regionalt nivå er å stimulere den fysiske, miljømessige, helsemessige, økonomiske, sosiale og kulturelle utviklingen i en region. Disse vide formuleringene gir fylkeskommunene grunnlag til å vedta regionale planer innenfor en rekke samfunnsområder. En regional plan for arealbruk vil likevel kunne sies å ligge i kjernen av de oppgaver som hører inn under fylkeskommunens mandat, særlig i lys av deres rolle som veileder og medvirker i kommunale planprosesser.

For det fjerde har fylkeskommunen en rolle som *kontrollorgan*. Det følger av pbl. § 5-4 at fylkeskommunen har rett til å fremme innsigelse til kommuneplanens arealdel og reguleringsplaner. Bestemmelsen gir flere grunnlag for å fremme innsigelse. For det første kan det fremmes innsigelse til planer som kommer i konflikt med hensyn eller interesser av nasjonal eller vesentlig regional betydning, eller som av andre grunner er av vesentlig betydning for vedkommende organs saksområde. Med tanke på fylkeskommunens vide

⁶ Ot.prp. nr. 32 (2007-2008), side 182.

⁷ Ot.prp. nr. 32 (2007-2008), side 182.

mandat for planlegging, jf. pbl. § 3-4, er det en rekke hensyn og interesser som kan begrunne en innsigelse. Dette gjelder selv om det er andre myndigheter som har hovedansvaret for de respektive hensyn. For eksempel kan fylkeskommunen fremme innsigelse til en plan som medfører naturinngrep, selv om statsforvalter har et særskilt ansvar for å kontrollere at kommunene tar tilstrekkelig hensyn til naturverdier i arealplanleggingen. Det som er avgjørende er fylkeskommunens egen vurdering av om planen kommer i konflikt med hensyn av vesentlig regional eller nasjonal betydning. For det andre kan fylkeskommunen fremme innsigelse til kommunale planer som er i strid med regional plan. En regional plan med tydelige retningslinjer med hensyn til arealbruk, vil dermed kunne bidra til økt forutsigbarhet for kommunene med hensyn til hvilke løsninger som vil gi regional aksept. Regional planmyndighet er også gitt klageadgang på enkeltvedtak etter plan- og bygningsloven «dersom vedtaket direkte berører vedkommende myndighets saksområde», se pbl. § 1-9. Dette vil typisk være aktuelt når kommunene gir dispensasjon etter pbl. § 19-2.

Det er fylkeskommunens rolle som *planmyndighet* som er mest sentral i denne utredningen. Det vi blant annet skal undersøke, er hvordan en regional plan for arealbruk kan bidra til å sikre en god balanse mellom lokale prioriteringer og regionale/nasjonale interesser. Vedtakelse av regional plan har stor betydning for fylkeskommunens øvrige roller i arealforvaltningen. En regional plan som setter tydelige føringer for den lokale arealforvaltningen, vil danne et langt bedre grunnlag for fylkeskommunens veiledning og medvirkning i fremtidige kommunale planprosesser. Videre vil en regional plan i seg selv kunne fungere som et verktøy for veiledning overfor kommunene, med hensyn til hvilken retning som er ønskelig for arealutviklingen i fylket som helhet. Endelig vil en regional plan danne grunnlag for fylkeskommunens rolle som klage- og innsigelsesmyndighet. Kontrollen vil både kunne virke preventivt i form av at kommunen velger å følge de føringene som gis i planen, og reaktivt ved at fylkeskommunen rent faktisk kan forankre klager og innsigelser i den regionale planen.

2.4 Generelt om regional plan

Regional planlegging er fylkeskommunens viktigste styringsverktøy for en bærekraftig samfunnsutvikling. Gjennom regional planlegging skal fylkeskommunene samordne oppgaver og interesser i regionen. Dette innebærer å sette aktuelle problemstillinger på dagsorden og støtte opp under utviklingen i kommunene. Samtidig spiller regional planlegging en avgjørende rolle i å sikre helhetlig forvaltning og utvikling innenfor temaer som krysser kommunegrensene, samt sikre at nasjonale og regionale interesser ivaretas i den kommunale planleggingen. Som vi skal se i det følgende, vil regional planlegging i stor grad handle om å videreføre og utdype overordnede og nasjonale føringer sett i lys av de konkrete behovene i fylket. Planleggingen skal gjennomføres i samarbeid mellom fylkeskommunen, statlige myndigheter og kommunene, og regionale planer skal legges til grunn for alle disse aktørenes videre virksomhet. Som tidligere påpekt, kan regionale planer på denne måten anses som bindeleddet mellom nasjonal politikk og lokal gjennomføring.

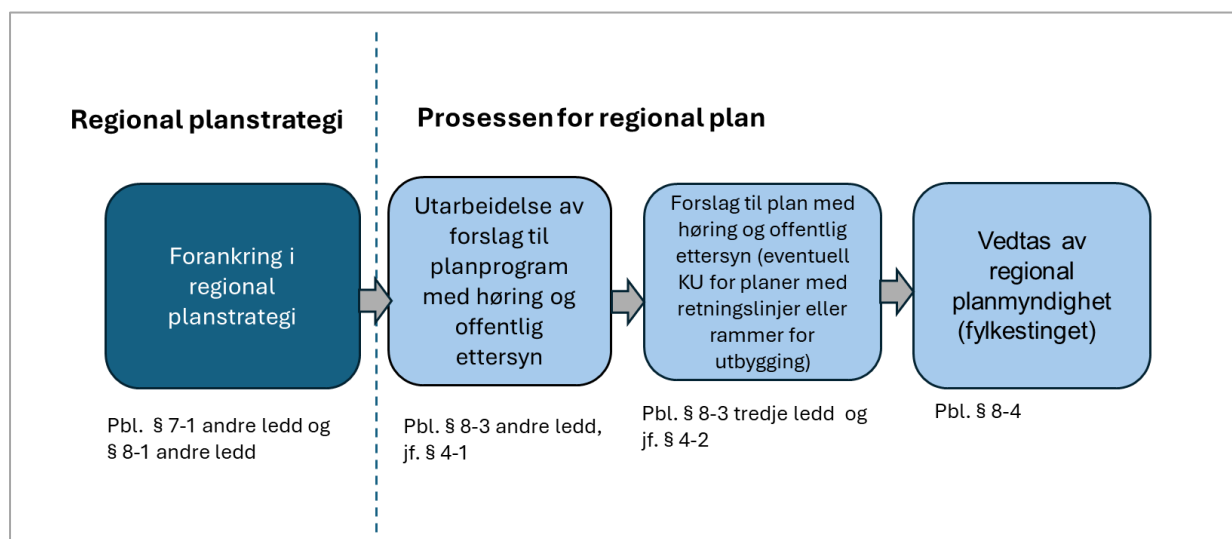
Minst en gang hver valgperiode skal fylkeskommunen utarbeide en regional planstrategi, se pbl. § 7-1. Denne strategien skal redegjøre for viktige utviklingstrekk i regionen, hvilke utfordringer man står overfor, sette langsiktige utviklingsmål og prioritere planoppgaver. Et sentralt formål med regional planstrategi er at den skal bidra til mer fokusert planlegging i

fylket, gjennom å identifisere og prioritere utviklingsmål og hovedtemaer på tvers av samfunnssektorer, som skal følges opp gjennom videre regional planlegging.

Den regionale planstrategien skal følges opp med regionale planer. Plan- og bygningsloven § 8-1 første ledd fastslår at:

Regional planmyndighet skal utarbeide regionale planer for de spørsmål som er fastsatt i den regionale planstrategien.

Loven forutsetter altså at det *skal* vedtas regionale planer som følger opp den vedtatte planstrategien, for å oppnå de utviklingsmålene som er fastsatt. Selve prosessen for vedtakelsen av en regional plan kan fremstilles slik:



Figur 4: Prosessen for vedtakelse av regional plan

Regionale planer skal altså være forankret i den regionale planstrategien. Temaene og spørsmålene som er lagt til grunn i planstrategien, vil dermed være førende for innholdet i den regionale planen.

En regional plan er *retningsgivende* og skal i henhold til pbl. § 8-2 «legges til grunn» for kommunal, fylkeskommunal og statlig planlegging og virksomhet i regionen. Dette innebærer at verken kommunene, statlige myndigheter eller private aktører er *rettslig bundet* av en regional plan. Det er først ved bruk av regionale planbestemmelser etter plan- og bygningsloven § 8-5 at en regional plan vil få bindende rettsvirkning. Likevel kan ikke andre myndigheter se bort fra den regionale planen. Formuleringen «legges til grunn» i pbl. § 8-2 betyr at andre myndigheter *skal* ta planen i betraktning når de selv treffer vedtak, og at eventuelle avgjørelser i strid med planen må begrunnes. Dersom kommunene eller andre myndigheter ikke tar tilstrekkelig hensyn til den regionale planen, vil de risikere at fylkeskommunen bruker sin innsigelses- eller klagemulighet.

Hvorvidt en regional plan faktisk vil kunne bidra til at målene som er satt i regional planstrategi vil oppnås, og generelt fungere godt som styrings- og veiledningsverktøy, vil avhenge av flere forhold. I det følgende skal vi se på slike forhold knyttet til planprosessen, planens innhold og

oppfølgingen av planen. Hensikten er å identifisere suksesskriterier, som etter vår vurdering vil bidra til at regionale planer vil fungere etter intensjonen.

2.5 Planprosessen

2.5.1 Innledning

Plan- og bygningsloven oppstiller enkelte prosesskrav som skal sikre at regionale planer vedtas på grunnlag av bred medvirkning og et forsvarlig kunnskapsgrunnlag. I dette ligger to hovedpoeng:

For det første skal planprosessen sikre at alle berørte aktører, både offentlige og private, blir involvert ved at de gis mulighet til å komme med sine innspill til planen. En bred medvirkning forutsetter at fylkeskommunen gir de relevante aktørene tydelig informasjon om det pågående planarbeidet, inkludert at det gis en presis beskrivelse av planens formål og mulige virkninger. Videre må aktørene oppleve at deres innspill blir tatt på alvor, herunder at plangrunnlaget viser og begrunner hvordan innspillene er søkt ivaretatt. Dette vil bidra til at aktørene gis «eierskap» til planen, noe som øker sannsynligheten for at planen blir fulgt opp i senere plan- og beslutningsprosesser.

For det andre skal planprosessen sikre at planvedtaket treffes på et forsvarlig kunnskapsgrunnlag. I tillegg til den informasjonen som kommer frem i høringsuttalelser, må fylkeskommunen sørge for at det gjennomføres undersøkelser som sikrer at planen bygger på tilstrekkelig og korrekt informasjon. Hvis det kan stilles spørsmål ved kvaliteten ved kunnskapsgrunnlaget, kan dette svekke planens legitimitet som ramme og styringsverktøy i fremtidige beslutningsprosesser. I arbeidet med en regional plan for arealbruk, må derfor fylkeskommunen sørge for at det innhentes opplysninger om relevante forhold, for eksempel om status for arealbruken i fylket, hvilke utfordringer fylket og kommunene står overfor, og hvilke behov de har. Her vil arealregnskap og naturregnskap være viktige informasjonsgrunnlag. Fylkeskommunen må videre synliggjøre virkningene av planen, gjennom en grundig planbeskrivelse som skal følge med planforslaget i høringsprosessene.

2.5.2 Intern forankring av planarbeidet

Det er fylkestinget som er regional planmyndighet. Gjennom vedtakelse av regional planstrategi vil arbeidet med regionale planer gis politisk forankring. Det er etter vår vurdering avgjørende at de folkevalgte i fylkeskommunen støtter opp om planarbeidet, og at planen gjenspeiler politiske ønsker og signaler.

Uten en tydelig forankring og støtte fra politisk hold helt fra oppstarten, er det fare for at planforslaget vil møte motstand internt når det skal behandles politisk. Svak forankring og manglende støtte kan også føre til at fylkestinget vil være lite villig til å følge opp sin egen plan, blant annet ved å nekte å fremme innsigelse til kommunale planforslag som er i strid med den regionale planen.

Plan- og bygningsloven gir svært få føringer for samspillet mellom administrasjon og folkevalgte. Dette er i all hovedsak overlatt til kommunenes og fylkeskommunenes egen organisering av planarbeidet. På den ene side kan dette være en utfordring, fordi det kan

oppstå usikkerhet og uklarhet med hensyn til intern rolle- og ansvarsfordeling. På den andre gir fraværet av rettslig styring mulighet for et vidt handlingsrom til å organisere planprosesser på en måte som skaper et godt samspill mellom administrasjonen og folkevalgte.

I tillegg til politisk forankring, bør administrasjonen sørge for å holde de folkevalgte informert om viktige spørsmål underveis. Dersom det oppstår spørsmål som vil ha prinsipiell betydning for utformingen av planens retningslinjer, for eksempel på grunnlag av innspill fra kommuner eller andre berørte myndigheter i planprosessen, bør de folkevalgte gis mulighet til å ta stilling til problemstillinger underveis i prosessen. Dette kan være mer effektivt enn at de folkevalgte skal ta stilling til slike spørsmål i forbindelse med sluttbehandlingen.

2.5.3 Lovkrav om involvering i planprosessen

Lovgiver har lagt opp til at regionale planer skal utarbeides gjennom tett dialog og samarbeid med andre myndigheter. Plan- og bygningsloven § 8-3 stiller krav til prosessen ved utarbeidelsen av regional plan, særlig med hensyn til involvering av andre myndigheter:

§ 8-3. Utarbeiding av regional plan

Ved utarbeiding av regional plan skal regional planmyndighet samarbeide med berørte offentlige myndigheter og organisasjoner. Statlige organer og kommuner har rett og plikt til å delta i planleggingen når den berører deres virkeområde eller egne planer og vedtak.

Regional planmyndighet utarbeider forslag til planprogram i samarbeid med berørte kommuner og statlige myndigheter, jf. § 4-1. Forslag til planprogram sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn med minst seks ukers frist. Planprogrammet fastsettes av regional planmyndighet.

Forslag til regional plan sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn med minst seks ukers frist. Regionale planer med retningslinjer eller rammer for framtidig utbygging skal inneholde en særskilt vurdering og beskrivelse av planens virkninger for miljø og samfunn, jf. § 4-2 andre ledd.

Som bestemmelsen viser, skal både forslaget til planprogram og forslaget til regional plan legges ut på høring hvor alle berørte kan gi høringsinnspill, men loven legger altså opp til at det skal være et samarbeid med relevante aktører *i forkant* av høringene. Forarbeidene slår fast at «[a]rbeidet med en regional plan skal være en bred samarbeidsprosess.»⁸ Samarbeid og medvirkning er altså langt mer enn bare selve høringsprosessen, selv om denne er en sentral del av arbeidet med planen. Bestemmelsens første og andre ledd viser at fylkeskommunen skal samarbeide med berørte myndigheter både ved utarbeidelsen av planprogrammet ved utarbeidelsen av selve planen.

Et planprogram skal gjøre rede for formålet med planarbeidet, planprosessen og opplegget for medvirkning, se pbl. § 4-1 andre ledd. Planprogrammet danner med dette grunnlaget for arbeidet med den regionale planen. Planprogrammet skal videre avklare behovet for utredninger av planens virkninger for miljø og samfunn, herunder om planen utløser kravet om konsekvensutredning etter pbl. § 4-2 andre ledd. Vi kommer tilbake til dette nedenfor.

⁸ Ot.prp. nr. 32 (2007-2008), side 201.

Arbeidet med selve den regionale planen skal også skje i samarbeid med berørte offentlige myndigheter, se pbl. § 8-3 første ledd. Både kommunene og statlige sektormyndigheter har rett og plikt til å delta i prosessen. Ettersom regionale planer kun er retningsgivende, er det spesielt viktig at berørte myndigheter trekkes inn i prosessen, og at de gis mulighet til å påvirke planens innhold. Lovens forarbeider fremhever dette tydelig:

Siden planen er retningsgivende for både kommunenes og sektorenes egen virksomhet, er det helt nødvendig at disse også har deltatt i planleggingen. Det skal ikke være mulig for en myndighet å «stille seg utenfor» planleggingen, for så i neste omgang å hevde at planen ikke kan gjelde for den.⁹

I tillegg skal berørte organisasjoner, slik som miljøorganisasjoner og bransjeforeninger, gis mulighet til å bli involvert i arbeidet med den regionale planen. Slik medvirkning er også viktig, ettersom ulike organisasjoner kan ha en sentral rolle når det gjelder oppfølging av planens mål og retningslinjer i kommunene.¹⁰

Hensikten med å involvere kommuner og andre myndigheter i det faktiske planarbeidet, er å sikre bred forankring av den regionale planen blant andre aktører. Kravene om samarbeid må ses i lys av at den regionale planen «skal legges til grunn for regionale organers virksomhet og for kommunal og statlig planlegging og virksomhet i regionen», se pbl. § 8-2, samtidig som en slik plan ikke er juridisk bindende. Dette er blant annet kommentert slik i forarbeidene:

En forutsetning for at fylkesplanleggingen skal fylle sin funksjon, er at kommunene kjenner seg igjen i beskrivelsen av situasjonen og oppgaven, og kan bidra til at fylkesplanleggingen behandler spørsmål som er viktige for dem. Kommunene må trekkes aktivt med, spesielt i oppstartfasen.¹¹

En god forankring av planen, og at kommunene og andre myndigheter føler et eierskap til den, er sentralt for at planen faktisk blir fulgt opp.

2.5.4 Involvering av kommuner og andre berørte myndigheter i praksis

Som vi har sett, stiller loven krav om to formelle høringsrunder ved vedtakelsen av regionale planer. Dette er høring av forslag til planprogram og forslag til selve planen. Vi har også sett at lovgiver legger opp til bred medvirkning i arbeidet med både planprogrammet og planens innhold. Plan- og bygningsloven sier imidlertid lite om hvordan dette skal skje i praksis. Forarbeidene viser til at:

Det er opp til regional planmyndighet å finne egnede samarbeidsformer, men bruk av regionalt planforum, jf. § 5-3, for drøfting og arbeid med de enkelte deler av planen kan være aktuelt.¹²

Innenfor lovens minstekrav er det altså opp til fylkeskommunen å finne ut av hvilken organisering av prosessene som er mest hensiktsmessig for å sikre best mulig medvirkning til

⁹ Ot.prp. nr. 32 (2007-2008), side 201.

¹⁰ Ot.prp. nr. 32 (2007-2008), side 201.

¹¹ Ot.prp. nr. 32 (2007-2008), side 99.

¹² Ot.prp. nr. 32 (2007-2008), side 201.

planarbeidet. Vi vil også bemerke at det ikke er fylkeskommunens ansvar alene å sørge for godt samarbeid og deltakelse. Det ligger et klart ansvar på kommunene og andre myndigheter, til faktisk å delta i prosessene. Dette følger av at pbl. § 8-3 første ledd sier at «Statlige organer og kommuner har rett og plikt til å delta i planleggingen når den berører deres virkeområde eller egne planer og vedtak.» (vår understrekning)

Hvilke kommuner og andre myndigheter som skal involveres, vil bero på den regionale planens tema og omfang. Der det for eksempel handler om en regional plan med retningslinjer for hele fylket, må som utgangspunkt alle kommunene i fylket inviteres med inn i arbeidet med planprogrammet og planen. En regional plan for kystsonen eller sjøområder, vil naturlig nok kunne avgrenses til kommuner med sjøareal. Sett i lys av lovens krav om samarbeid, må det legges til grunn at fylkeskommunen tidlig gjør en grundig vurdering av hvilke kommuner og andre myndigheter som kan bli berørt av den kommende regionale planen, og som derfor må involveres i arbeidet helt fra starten av.

Det å lykkes med en slik involvering som loven forutsetter, kan være utfordrende. Dette gjelder kanskje særlig med hensyn til å involvere kommunene godt. Mange kommuner står overfor mangel på ressurser, kompetanse og kapasitet, og det kan være krevende for både administrasjon og politikere å få deltatt aktivt i prosessene. Derfor er det etter vår vurdering viktig at fylkeskommunen i samråd med kommunene og eventuelle andre myndigheter, vurderer hvordan arbeidet og kontakten skal foregå allerede ved oppstarten av planarbeidet. Helt sentralt er å vise kommunene hvilke fordeler de kan oppnå ved å delta i det regionale planarbeidet. Dette handler i stor grad om å vise hvordan regionale planer kan bidra til å skape forutsigbare rammer for kommunale planprosesser. En annen side av dette er å vise til ulempene ved at kommunene stiller seg utenfor den regionale planprosessen. Da vil de raskt erfare at det er krevende å legge regionale planer til grunn for deres egne planprosesser, og at de i større grad risikerer å bli møtt med innsigelse. Når kommunene forstår betydningen og verdien av å delta i regionale planprosesser, er det lettere for fylkeskommunen å tilrettelegge for utstrakt medvirkning og skape engasjement rundt både planarbeidet og sluttresultatet.

Generelt vil det være viktig å involvere særlig kommunene i flere faser i arbeidet med den regionale planen. Det kan være nyttig med en oppstartsfasen med alle kommunene hvor man kartlegger hvilke utfordringer kommunene står ovenfor, og hvilke behov de har som kan løses gjennom en regional plan. En slik oppstartsfasen vil kunne bidra til å avklare både planens tema og hvilke aktører som må involveres i de formelle planprosessene. Kartleggingen bør gjøres med kommunenes administrasjon og med politisk nivå. Dette er viktig for å få helhetsbildet av kommunenes behov.

Et sentralt moment i denne delen av prosessen, vil også være å kartlegge hvilke temaer som er egnet for en generell regional plan for hele fylket, hvilke som passer bedre i en temaplan eller en geografisk avgrenset plan, og hvilke som fortrinnsvis bør inngå i en interkommunal plan. Forarbeidene sier blant annet at:

For avgrensede planutfordringer, enten geografisk eller tematisk, vil samarbeidet enten kunne organiseres som en regional plan eller som et interkommunalt plansamarbeid. I praksis vil ikke dette være så mye et spørsmål om organiseringen av planarbeidet som hvordan beslutningen knyttet til planresultatet skal fattes. Erfaringene fra arbeidet med fylkesdelplaner viser at slik

planlegging i stor grad gjennomføres som en form for interkommunal planlegging med fylkeskommunen som sekretariat og «prosessleder». Hovedutfordringen ligger i å finne fram til løsninger som er forpliktende for aktørene i plansamarbeidet og gir avklaring på de regionale planutfordringene.¹³ (vår understrekning)

Prosesen bør i denne sammenheng også se på hva som allerede er dekket i andre eksisterende planer, for å unngå unødvendig overlapp og dobbeltbehandling.

Videre er en grundig oppstartsfasen ikke minst nyttig for å kommunisere klart hva som er hensikten med en regional plan og hvordan den kan være et styrings- og veiledningsverktøy til hjelp og støtte *for kommunene*, snarere enn at den skal være et «innsigelsesverktøy» for fylkeskommunen. Det er kanskje særlig viktig å få tydeliggjort dette for kommunepolitikerne. Dette kan bidra til å sikre at planen ikke møtes med skuldertrekk eller motstand når kommunene senere skal uttale seg til planforslaget.

Det er arbeidet med planprogrammet som vil sikre tidlig involvering og forankring hos andre myndigheter. Når forslag til planprogram sendes på høring, bør det fremgå tydelig hvordan innspillene er vurdert og hvordan de er fulgt opp. Det samme vil gjelde ved medvirkning til selve planen. Det er av sentral betydning at planforslaget på en god måte synliggjør at det er tatt hensyn til de berørte aktørers innspill. Det er ikke med dette sagt at planen skal ivareta alle ønsker og behov. Tvert imot er det av stor betydning at den regionale planen tar tydelig standpunkt til vanskelige prioriteringer. Poenget er snarere at fylkeskommunen gjennom beskrivelsen og begrunnelsen av de enkelte retningslinjene må vise hvorfor de mener dette er den beste løsningen for fellesskapets interesser. Dette kan bidra til større forståelse og aksept hos de aktørene som ikke nødvendigvis fikk gjennomslag for sine synspunkter i medvirkningsprosessen, eventuelt gi grunnlag for en ytterligere presisering til høringen til planen. Som vi skal komme tilbake til i punkt 2.6.5, er det i planbeskrivelsen slike begrunnelser hører naturlig hjemme.

Underveis i planprosessen kan involvering løses på flere måter, avhengig av hva som er ønsket fra kommunene og andre myndigheter. Vi peker her på enkelte muligheter for involvering som etter vår vurdering kan sikre en god planprosess:

På grunn av utfordringer med hensyn til både tid og ressurser, særlig for kommunene, kan det være nyttig å benytte seg av eksisterende etablerte plannettverk og liknende i medvirkningsprosessene. Her vil det som regel allerede være aktivitet og stor deltakelse, som gjør at terskelen for å involvere seg i arbeidet med den regionale planen kan bli lavere.

Arbeidsverksteder eller liknende hvor aktørene kan møtes fysisk og diskutere i et bredt perspektiv kan være svært nyttig. Samtidig kan dette være tidsmessig og økonomisk krevende, og til tider vanskelig gjennomførbart på grunn av geografi og reiseavstand. Webinarer og andre digitale innspillsmøter kan derfor være et godt alternativ.

Videre kan det arrangeres mer åpne innspillsmøter om spesielt viktige temaer, eller om temaer som er konfliktfylte. Det kan være enklere å få involvert de relevante aktørene hvis

¹³ Ot.prp. nr. 32 (2007-2008), side 100.

fylkeskommunen gir klare signaler om at man ønsker innspill og samarbeid. Innspillsmøtene kan sikre et bedre kunnskapsgrunnlag, som er viktig for å lage en omforent plan med god forankring hos de berørte.

I tillegg til separate møtepunkter med de ulike aktørene, kan det også være en fordel med fellesmøter med kommunene og statlige myndigheter, særlig statsforvalteren. Regionale planer er som vist en form for bindeledd mellom nasjonale føringer, som følges opp av statsforvalterne, og kommunal planlegging. En felles dialog om dette bindeleddet kan forankre og styrke den regionale planen i seg selv, og samtidig bidra til en bedre forståelse av hverandres roller og utfordringer i planprosessene generelt.

Videre vil det kunne være aktuelt med skriftlige innspill utenom selve høringsprosessene, blant annet der det er mer komplekse, planfaglige vurderinger som skal gjøres. Dette kan gjøres gjennom skriftlig kommunikasjon via epost e.l., eller gjennom ulike typer nettbaserte innspillsportaler.

Samlet sett vil ulike møtepunkter og aktiviteter gjennom planprosessen frem til høring bidra til en omforent forståelse av innholdet i den regionale planen og nytten av den. Dette kan legge et godt grunnlag for at planen følges opp i praksis av kommunene og andre myndigheter, og bidra til at behovet for innsigelse til kommunale arealplaner reduseres.

Oppsummering av suksesskriterier for planprosessen

- Planarbeidet må gis god politisk forankring i fylkeskommunen tidlig i prosessen.
- Prinsipielle spørsmål av politisk karakter som oppstår underveis i planprosessen, bør forelegges de folkevalgte til diskusjon og avklaring.
- Kommunene og andre berørte myndigheter må få gi innspill om hvordan planprosessen best legges opp for å sikre godt samarbeid og medvirkning.
- Det bør avholdes et tidlig oppstartsmøte med kommunenes administrasjon og politikere for å kartlegge utfordringer og behov i kommunene, og avklare hva den regionale planen kan bidra med, og hvilke områder og temaer den bør omfatte.
- Gjennom planprosessen bør det være utstrakt involvering på ulike måter, som bruk av eksisterende møtearenaer, fysiske arbeidsverksteder eller webinarer, åpne innspillsmøter, skriftlige innspill, mv.
- Det bør arrangeres fellesmøter med kommunene og statlige myndigheter for å sikre en felles forståelse av den regionale planen, som bindeledd mellom nasjonale føringer og kommunal planlegging.

2.6 Innholdet i en regional plan

2.6.1 Generelt om plandokumentets innhold

Hensikten med en regional plan er som nevnt å legge til rette for en helhetlig og langsiktig utvikling i en bestemt region. Regionale planer skal ta utgangspunkt i nasjonale mål og forventninger, slik at dette kan følges opp og tilpasses de regionale forholdene. Med dette kan

regionale planer danne en ramme for kommunal planlegging, i form av å skape et bedre grunnlag for interesseavveininger lokalt.

Det er et grunnleggende prinsipp i arealforvaltningen at planlegging skal være et nyttig virkemiddel for forvaltningen av arealer, og at planlegging ikke er et mål i seg selv. I plan- og bygningsloven er dette tydeliggjort i § 3-1 tredje ledd, som sier at «[p]lanleggingen skal bygge på økonomiske og andre ressursmessige forutsetninger for gjennomføring og ikke være mer omfattende enn nødvendig» (vår understrekning). Forarbeidene utdyper dette blant annet slik:

Det er også viktig at kommuner og regioner ikke «planlegger for planleggingens egen skyld», og derfor at de ikke gjør planleggingen mer omfattende enn nødvendig. Bestemmelsen tar hensyn til at plansituasjonen og planutfordringene kan være forskjellige i ulike deler av landet. Innhold og omfang av planleggingen skal kunne variere. I områder med lite utbyggingspress og interessekonflikter vil det kreves mindre omfattende planer og planprosesser enn i byer og tettsteder med mange forskjellige behov og sammensatte interesser og konfliktmuligheter.¹⁴

Dette innebærer at heller ikke regionale planer skal være mer omfattende enn nødvendig, noe som er viktig å ha med seg både ved fastsettelsen av innholdet i planen og ved utformingen av plandokumentet. Fylkeskommunen må være bevisst på at planen ikke skal ta for seg mer enn det som er nødvendig for å følge opp regional politikk, både når det gjelder valg av temaer, mål og retningslinjer. Etter vår vurdering bør enhver regional plan ta sikte på å være så kortfattet og presis som mulig.

I tillegg må fylkeskommunen som tidligere nevnt gjøre en vurdering av om planen skal være en regional plan som gjelder for hele fylket, eller om det skal vedtas en mer begrenset temaplan eller en plan for en bestemt del av fylket. I sistnevnte tilfeller bør det også vurderes om de aktuelle temaene løses bedre gjennom interkommunalt plansamarbeid. Her vil det være viktig å se hen til hva som eksisterer av gjeldende planer, og om det eventuelt er behov for oppdaterte planer.

En viktig forutsetning for at en regional plan skal være et godt styringsverktøy og kunne gi kommunene god støtte i deres egen planlegging, er at den regionale planen er lett å forstå og at den gir klare og tydelige retningslinjer og føringer. Fylkeskommunen bør derfor gjøre konkrete vurderinger av hvordan planen bør utformes, i tett samråd med kommunene og andre berørte myndigheter og parter. I det følgende skal vi se nærmere på valg av «plantype», og noen kriterier som kan legges til grunn for den regionale planens temaer, mål og retningslinjer.

2.6.2 Tekstbasert eller kartfestet plan

Plan- og bygningsloven stiller ikke konkrete krav til utformingen av regionale planer, og fylkeskommunen står dermed relativt fritt til å fastsette innholdet i den regionale planen. Den er ikke bundet av samme formkrav som kommunene er i den kommunale arealplanleggingen, hvor plan- og bygningsloven oppstiller krav til bruk av arealformål og planbestemmelser i kapittel 11 og 12.

¹⁴ Ot.prp. nr. 32 (2007-2008), side 181.

Regionale planer kan vedtas som tekstbaserte temaplaner, hvor det oppstilles retningslinjer eller rammer for konkrete sektor- og samfunnsinteresser. Slike regionale planer kan dekke mange ulike forhold, og vil fungere som et informasjonsgrunnlag, hvor relevante føringer og hensyn er sammenstilt i plandokumentet og utdypet i den tilhørende planbeskrivelsen.

Et alternativ til dette, er en tekstlig regional plan som også på overordnet nivå gir anbefalinger om mulig arealbruk i *konkrete områder*. Dersom planen gir rammer eller retningslinjer for ny utbygging i et stedfestet område, slår kravet om konsekvensutredning inn, jf. pbl. § 4-2. Dette gjelder selv om det aktuelle utbyggingsområdet ikke er kartfestet, men kun beskrevet overordnet i tekstlig form. Kravet om konsekvensutredning gjelder ikke dersom det gis retningslinjer for at området ikke bør bebygges, enten på grunn av bevaringsverdier eller fareområder.

Alternativet til tekstlige planer, er en regional plan med et kartfestet grunnlag, hvor spesifikke temaer blir avgrenset i arealsoner på kart/kartutsnitt i den regionale planen. Slik kartfesting tilsvarer ikke et fullt arealplankart som for kommuneplanens arealdel eller reguleringsplan etter pbl. kapittel 11 og 12, men innebærer et mindre kartutsnitt hvor særskilte områder markeres. Disse områdene skal i så fall fastsettes som arealsoner slik det følger av kart- og planforskriften¹⁵ vedlegg VI og VII.

Valget av plantype og utformingen av planen og detaljeringsgraden må avgjøres ut fra hva planen skal handle om, og må ses i lys av det tidligere nevnte prinsippet om at planleggingen ikke skal være mer omfattende enn nødvendig, se pbl. § 3-1 tredje ledd.

Det er størst sannsynlighet for å lykkes med en planvariant som har stor oppslutning blant aktørene. Tradisjonelt vil nok dette være de tekstlige planene, ettersom de gir tilstrekkelig fleksibilitet for variasjoner blant kommunene i fylket, samtidig som fylkeskommunen får et godt veiledningsverktøy og oppfølgingsgrunnlag i kommunale plansaker. Ønsker derimot fylkeskommunen en plan som i større grad legger rammer for den faktiske arealbruken i konkrete områder, er en plan med kartfestede arealsoner og eventuelle regionale planbestemmelser et mer egnet virkemiddel. Med dette kan planen for eksempel vise hvilke konkrete områder som inneholder særskilte hensyn og interesser som bør bevares, eventuelt konkrete områder som er egnet for utbygging av ulike typer tiltak. Det siste vil som nevnt utløse krav om konsekvensutredning.

2.6.3 Temaer og mål i den regionale planen

Fylkeskommunene står også relativt fritt til å velge hvilke temaer en regional plan skal omfatte, med bakgrunn i den regionale planstrategien, jf. pbl. §§ 7-1 og 8-1. Et viktig moment med hensyn til innholdet i regionale planer, er likevel forutsetningen om at de skal følge opp nasjonale mål og retningslinjer. Forarbeidene uttrykker dette slik:

Det er viktig at regionale planer følger opp de mål og retningslinjer som gis fra sentralt hold. Regionale planer må ta utgangspunkt i de nasjonale forventningene til regional og kommunal planlegging som skal utarbeides av regjeringen hvert fjerde år, etter forslaget til ny § 6-1. I tillegg

¹⁵ FOR-2025-01-20-52.

vil det gjerne foreligge forskjellige statlige sektorplaner, som kan være mer detaljerte, og som kan ha stor betydning særlig for enkelte regioner. Systemet med regionale planer gjør det mulig å innarbeide rulleringen av nasjonale langtidsplaner. Samtidig er det en oppgave å tilpasse og prioritere de nasjonale målene til situasjonen i den enkelte region og deler av region, med de behov og muligheter som er aktuelle der.¹⁶

Den regionale planen bør derfor ta for seg temaer som følger av nasjonale føringer, og «omsette» disse til regionale forhold og forklare hvordan de kan følges opp i fylket. Planlovutvalget påpekte blant annet følgende om innholdet i en regional plan (den gang kalt fylkesplan):

Den må imidlertid være målrettet og konsentrere seg om de strategiske valgene som er viktige for å møte utfordringene i fylket. Planen skal med andre ord særlig ta opp temaer som er aktuelle og som krever planavklaring og retningslinjer for løsning. Det er særlig viktig at fylkesplanen behandler oppgaver som krever avveining og avklaring mellom forskjellige interesser over sektor- og kommunegrenser, og samordning og forpliktende samarbeid mellom mange aktører i gjennomføringen.¹⁷

Et viktig kriterium med hensyn til å lykkes med den regionale planen, er dermed at temaene i den er beslutningsrelevante for kommunene og andre myndigheter. Det vil si at planen må omhandle temaer som faktisk har betydning for, og kan følges opp i, videre planlegging og aktiviteter. Dette innebærer også at de konkrete temaområdene som behandles i planen, må ligge innenfor planens hovedtema. Eksempelvis vil en regional plan for *arealbruk* kunne omfatte flere temaområder, som forskjellige typer bebyggelse, fortetting, jordvern, mv. Det er sentralt at disse temaområdene handler om *arealbruk*. Dersom planen skal behandle konkrete sektortiltak, slik som f.eks. etablering av kraftkrevende industri, er det av sentral betydning at retningslinjene retter seg mot arealbruken av slike tiltak. Spørsmål som gjelder andre spørsmål ved slik virksomhet, slik som kraftforsyningsbehov, etablering av arbeidsplasser o.l. hører etter vår vurdering ikke hjemme i en regional plan om arealbruk. De konkrete temaene i planen bør som tidligere nevnt velges i samråd med kommunene og andre berørte myndigheter i planprosessen.

Målene i planen må ta utgangspunkt i de temaene som planen handler om, sett i lys av nasjonale føringer og den regionale planstrategien. Målene skal tydeliggjøre hva man faktisk ønsker å oppnå i fylket. For å få tydelige og forståelige mål, kan det være hensiktsmessig å utarbeide målene etter kriteriene for såkalte SMARTe mål:

- **Spesifikke:** Målene må være tydelige for å være effektive. Det må fremgå konkret hva man ønsker å oppnå, og hvor og hvem målene er relatert til.
- **Målbare:** Målene må være formulert slik at de faktisk kan måles etter nærmere bestemte metoder. Dersom målene ikke er målbare, er det vanskelig å vite om de faktisk er nådd.

¹⁶ Ot.prp. nr. 32 (2007-2008), side 100.

¹⁷ NOU 2003: 14, side 277.

- **Attraktive:** Målene må være så attraktive at de berørte faktisk er villige til å jobbe aktivt for å realisere dem. Det er for eksempel lite sannsynlig at kommunene vil følge opp målene i den regionale planen hvis de ikke er ønskelige for dem.
- **Realistiske:** Målene må være realistiske slik at både fylkeskommunen og andre berørte aktører virkelig tror at de kan oppnås.
- **Tidsbestemte:** Målene må være satt opp slik at de skal oppnås innen et bestemt tidspunkt.

Ved å utarbeide mål etter disse kriteriene vil man både få tydeliggjort hva som er ønsket utvikling i fylket for fremtiden, og legge grunnlaget for å senere kunne ta stilling til om målene faktisk er oppnådd.

2.6.4 Retningslinjer i den regionale planen

Hvordan målene innenfor hvert plantema kan oppnås, må presiseres gjennom retningslinjer i den regionale planen. Retningslinjene skal utdype de fastsatte målene, og gi føringer for hvordan utviklingen i fylket skal foregå. Retningslinjene er den mest sentrale delen av den regionale planen, fordi det er disse blant annet kommunene kan og skal følge opp i sin virksomhet. Det kan oppstilles enkelte kriterier for at slike retningslinjer skal fungere.

For det første bør retningslinjene skrives med klart og entydig språk, slik at det er lett å forstå hva retningslinjen går ut på.

For det andre bør retningslinjene være så kortfattede og presise som mulig. Retningslinjene må vise tydelig hva fylkeskommunen forventer når det kommer til spørsmål om arealbruk, slik at kommunene kan følge opp retningslinjene i deres arealplanlegging.

For det tredje bør retningslinjene være etterprøvbare. Det må være mulig å undersøke om retningslinjene faktisk følges opp av kommuner og statlige sektormyndigheter i påfølgende saker. Dette er særlig viktig for fylkeskommunens rolle som medvirker i kommunale planprosesser, samt i vurderingen av om det skal fremmes innsigelse til planer.

For det fjerde bør retningslinjene utformes som faktiske *retningslinjer*, og ikke som *bestemmelser*. Retningslinjer som bruker begreper som «skal/skal ikke», «tillates/tillates ikke», «må/må ikke», o.l., kan fort oppfattes som bestemmelser med påbud eller forbud, og gi inntrykk av at kommunene pålegges nye, bindende forpliktelser. Fylkeskommunen har ikke hjemmel til å pålegge kommunen å velge bestemte løsninger i deres planlegging, ei heller oppstille særskilte prosesskrav. Fylkeskommunen må derfor være bevisst på begrepsbruken, og heller bruke begreper som «bør/bør ikke», eller tilføye «fortrinnsvis» eller likende. Det gjør en stor forskjell om en retningslinje sier «Alle tiltak **må** tilpasses og/eller bygge opp under kulturmiljøets særpreg og verdier» eller om den sier at «Alle tiltak **bør** tilpasses og/eller bygge opp under kulturmiljøets særpreg og verdier».

Dersom fylkeskommunen ønsker å innskrenke kommunenes handlingsrom til å treffe vedtak i strid med den regionale planen, må det vedtas planbestemmelse til en retningslinje, som nedlegger forbud mot særskilt angitte bygge- eller anleggstiltak innenfor nærmere avgrensede geografiske områder, se pbl. § 8-5. Selv om en retningslinje ikke er juridisk bindende, kan selvsagt fylkeskommunen fremme innsigelse til kommunale planer som kommer i konflikt

med planens retningslinjer. I så måte kan regionale planretningslinjer de facto medføre en innskrenkning av kommunenes handlingsrom, ved at fylkeskommunen gis mulighet til å kontrollere om de kommunale planene i tilstrekkelig grad følger opp de regionale føringene.

For det femte bør fylkeskommunen vurdere om en direkte videreføring av nasjonale føringer og retningslinjer som egne retningslinjer i den regionale planen er hensiktsmessig, og hvordan dette i så fall skal gjøres. I en del tilfeller vil en slik videreføring ofte ikke gi kommunene noe «nytt» til hjelp i sin planlegging. I mange tilfeller er det likevel ønskelig for fylkeskommunen å videreføre slike føringer i den regionale planen, for å presisere at disse er viktige å følge opp i fylket. Fylkeskommunen bør da ta stilling til om den nasjonale føringen eller retningslinjen i seg selv er så tydelig at den kan videreføres direkte i den regionale planen, fremfor en eventuell omskriving, som kan føre til at man mister noe av innholdet på veien.

For det sjette må retningslinjene samlet sett være konsistente, slik at de ikke legger opp til uløselige konflikter i arealbruken. Potensielle konflikter bør kommenteres i planbeskrivelsen, fortrinnsvis også med betraktninger om hvordan disse kan løses.

2.6.5 Planbeskrivelse

Alle planer etter plan- og bygningsloven, inkludert regionale planer, skal ha en planbeskrivelse. Dette er fastslått i pbl. § 4-2 første ledd:

Alle forslag til planer etter loven skal ved offentlig ettersyn ha en planbeskrivelse som beskriver planens formål, hovedinnhold og virkninger, samt planens forhold til rammer og retningslinjer som gjelder for området. (vår understrekning)

Den regionale planen i seg selv må være kortfattet og oversiktlig, sett i lys av prinsippet om at planleggingen ikke skal være mer omfattende enn nødvendig. Eventuelle utdypinger og forklaringer, samt redegjørelser for hva planen handler om mv., vil inngå i den lovpålagte planbeskrivelsen. I lovforarbeidene er kravene til planbeskrivelse beskrevet slik:

Bestemmelsens første ledd slår først fast som generell regel at alle planer etter loven skal beskrive planens formål, hovedinnhold og virkninger. Dette gjelder uansett planens omfang og betydning. Regelen er grunnleggende, og i samsvar med alminnelige forvaltningsrettslige regler om krav til sakens opplysning og begrunnelse for et forvaltningsvedtak. Dette er en meget viktig bestemmelse for å sikre fornuftige og unngå vilkårlige planvedtak, hvor det tas hensyn til alle interesser når beslutningen skal tas.

Bestemmelsen setter videre et særlig krav om at planbeskrivelsen må vise planens forhold til andre planer som gjelder for området. Det skal være en sammenheng i plansystemet. Det er særlig viktig at det gjøres klart om planen er i samsvar med gjeldende overordnede planer eller innebærer endringer. For enkelte situasjoner gjelder det forskjellige saksbehandlingsregler for planforslag som er henholdsvis i samsvar med og i strid med overordnede planer.

Planbeskrivelsen skal inngå i planforslaget når dette sendes på høring. Den skal være så fylldig og presis at det er mulig å få et dekkende bilde av hensynene bak planen. Den må også vise hva planen vil medføre for berørte parter, interesser og hensyn. Det er dette som ligger i

uttrykket «virkninger». Det er opp til planmyndighetene å vurdere om planbeskrivelsen er dekkende. Mangler ved planbeskrivelsen vil kunne være en saksbehandlingsfeil.¹⁸

Nivået på planbeskrivelsen må tilpasses planens omfang og kompleksitet, men det er sentralt at den beskriver både formålet med og hovedinnholdet i selve planen tydelig, og hvilke virkninger planen vil ha, i tråd med kravene i pbl. § 4-2 første ledd. Planbeskrivelsen er i praksis begrunnelsen for hele planen, og skal bidra til å gi både beslutningstaker og de berørte aktører et klart og tydelig bilde av planens innhold og mulige virkninger.

Videre skal planbeskrivelsen gjøre rede for «planens forhold til rammer og retningslinjer som gjelder for området», se pbl. § 4-2 første ledd. Planbeskrivelsen må redegjøre for hvordan den regionale planen forholder seg til den regionale planstrategien og andre regionale planer. I tillegg må den vise hvordan den regionale planen følger opp nasjonale føringer og retningslinjer, for eksempel statlige planretningslinjer og nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging.¹⁹ Planbeskrivelsen skal *forklare* den regionale planens *forhold til* andre planer og føringer. Dette betyr at planbeskrivelsen ikke utelukkende skal gjengi innholdet i disse andre dokumentene, men løfte frem innholdet i slike føringer for å understreke og underbygge retningen man legger opp til i den regionale planen.

Dersom den regionale planen faktisk gir retningslinjer eller rammer for ny utbygging, skal planbeskrivelsen også inneholde en konsekvensutredning, se pbl. § 4-2 andre ledd som sier:

For regionale planer og kommuneplaner med retningslinjer eller rammer for framtidig utbygging og for reguleringsplaner som kan få vesentlige virkninger for miljø og samfunn, skal planbeskrivelsen gi en særskilt vurdering og beskrivelse – konsekvensutredning – av planens virkninger for miljø og samfunn. (våre understrekninger)

Konsekvensutredningen skal altså inngå som en del av planbeskrivelsen. Hvilket innhold, omfang og detaljeringsgrad konsekvensutredningen skal ha, må ifølge forarbeidene tilpasses plantypen og hvilke behov det er for avklaring. For regionale planer er det særlig virkningene av foreslåtte utbyggingsstrategier og arealdisponering som må vurderes.²⁰

Kravet om konsekvensutredning gjelder kun når en regional plan angir *konkrete områder* som egnet for ny utbygging. For tekstlige planer med rent overordnede føringer som ikke gjelder konkrete arealer, vil det ikke være krav om konsekvensutredning etter pbl. § 4-2 *andre ledd*. Det vil for eksempel ikke være krav om konsekvensutredning dersom det gis en retningslinje om at industribygg bør lokaliseres til grå arealer.

En regional plan som i tekst eller kart angir hvilke områder som er egnet eller akseptert for ulike typer utbygging, kan anses å angi «retningslinjer eller rammer» for fremtidig utbygging, som vil utløse plikt til konsekvensutredning i pbl. § 8-3 tredje ledd, jf. § 4-2 andre ledd. Det følger imidlertid av konsekvensutredningsforskriften § 18 første ledd at for regionale planer «kan

¹⁸ Ot.prp. nr. 32 (2007-2008), side 187.

¹⁹ Se for eksempel Statlige planretningslinjer for arealbruk og mobilitet og Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging 2023–2027.

²⁰ Ot.prp. nr. 32 (2007-2008), side 187.

konsekvensutredningen begrenses til å redegjøre for virkningene planen eller programmet kan få på et overordnet nivå.»

Det må understrekes at uavhengig av om den regionale planen faller inn under kravet om *konsekvensutredning* etter pbl. § 4-2 andre ledd eller ikke, skal planbeskrivelsen *alltid* redegjøre for virkningene av planen, etter kravene i pbl. § 4-2 første ledd.

Planbeskrivelsen bør også være kort og presis, slik at det er lett å sette seg inn i den, også for personer som ikke har inngående kunnskap om planlegging. Beskrivelsen bør avgrenses til de temaene som dekkes av den regionale planen. Generell informasjon om kommunal planlegging eller rene faglige emner bør unngås, og heller tas inn i veiledere.

Planbeskrivelsen bør inneholde en særskilt del som kommenterer retningslinjene. Som vist ovenfor, bør retningslinjene i seg selv være relativt kortfattede og presise, mens utdypende beskrivelser og forklaringer tas inn i planbeskrivelsen. Etter vår vurdering bør hver retningslinje gis utfyllende kommentarer i planbeskrivelsen, som forklarer hva som er hensikten med retningslinjen, hvordan ord og uttrykk som brukes i retningslinjen skal forstås, og hvordan kommunene og statlige myndigheter skal følge opp retningslinjen. Dette kan sammenliknes med lovforarbeider i forbindelse med forslag til nye lovbestemmelser, hvor forarbeidene har et eget kapittel med merknader til hver enkelt bestemmelse i lovforslaget.²¹ Dersom det er konflikt mellom ulike retningslinjer, bør dette kommenteres i planbeskrivelsen. Planbeskrivelsen kan da også gi en vurdering eller anbefaling om hvilke retningslinjer og hensyn som anses som mest sentrale, og som det kan være viktigst at blir ivaretatt.

Samlet sett skal planbeskrivelsen forklare de målene og retningslinjene som faktisk er satt i den regionale planen, og begrunne disse nærmere, og i tillegg beskrive eventuelle konsekvenser og virkninger av planen. Beskrivelsen er et viktig grunnlag for en eventuell senere tolkning av den regionale planen, og må dermed være dekkende for de konkrete temaene som er behandlet i planen. Kort sagt bør planbeskrivelsen redegjøre for hva som er formålet med planen, hvorfor planen har dette formålet, og hvordan formålet skal oppnås.

Planbeskrivelsen skal «inngå i planforslaget når dette sendes på høring» og «må framkomme tydelig i de dokumentene som legges fram til behandling når planen skal vedtas.»²² Planbeskrivelsen skal altså følge planen helt fra starten frem til sluttvedtak. Dette innebærer også at den skal være et dynamisk dokument. Planbeskrivelsen må endres i takt med høringsinnspill, og i takt med at selve planforslaget endres, slik at den beskriver det innholdet planen faktisk har, og hvorfor det er som det er. Planbeskrivelsen vil ha liten praktisk funksjon og nytte som tolkningsgrunnlag, dersom den ikke beskriver planens reelle innhold.

Vi har registrert at enkelte fylkeskommuner inntar planbeskrivelsen som en del av selve den regionale planen. Dette er etter vår vurdering uheldig, fordi det gjør det vanskelig å skille mellom hva som er planens innhold, mål og retningslinjer, og hva som er en beskrivelse eller forklaring av planen. I tillegg gjør det den regionale planen unødvendig omfangsrik, og dermed

²¹ Se som eksempel Ot.prp. nr. 32 (2007-2008), side 170 flg.

²² Ot.prp. nr. 32 (2007-2008), side 187.

vanskeligere å sette seg inn i. Planbeskrivelsen bør derfor etter vår oppfatning være et eget dokument.

Oppsummering av suksesskriterier for innholdet i en regional plan

- Planen bør være kortfattet og presis, og ikke mer omfattende enn nødvendig.
- Planen må følge opp nasjonale føringer, men tilpasses de regionale forholdene.
- Temaene i planen må være beslutningsrelevante for kommunene og andre myndigheter. En plan om arealbruk bør kun behandle temaer som gjelder arealbruk.
- Målene i planen bør være SMARTe.
- Retningslinjene i planen bør være:
 - Skrevet i klart og entydig språk
 - Kortfattede og presise
 - Etterprøvbare
 - Faktiske retningslinjer, og ikke bestemmelser
 - Konsistente i forhold til hverandre
- Det må utarbeides en særskilt planbeskrivelse som tydelig forklarer bakgrunnen for planen, virkningene av planen og formålet med hver enkelt retningslinje.

2.7 Oppfølging av planen

Den regionale planen skal som nevnt «legges til grunn» av kommunene og statlige aktører i deres virksomhet. Hvordan dette har blitt gjort i praksis for den regionale planen for arealbruk, kommer vi nærmere tilbake til i punkt 3.4 nedenfor.

Det vi skal se nærmere på her, er hvordan lovgivningen legger opp til at fylkeskommunen skal følge opp regionale planer i sin egen virksomhet. Dette vil både være gjennom tiltak som fastsettes i det lovpålagte handlingsprogrammet til den regionale planen, og gjennom at fylkeskommunen utøver sine roller etter plan- og bygningsloven.

2.7.1 Krav til handlingsprogram

Samtidig med en regional plan, skal det utarbeides og vedtas et handlingsprogram for oppfølging av planen, se pbl. § 8-1 fjerde og femte ledd:

Som del av regional plan skal det samtidig utarbeides et handlingsprogram for gjennomføring av planen.

Handlingsprogrammet skal vedtas av regional planmyndighet. Behovet for rullering skal vurderes årlig.

Handlingsprogrammet skal sikre gjennomføringen av den regionale planen, og er et viktig element for å for å få til samarbeid mellom aktørene om oppfølging av planen.

Plan- og bygningsloven § 8-1 femte ledd fastslår at *behovet* for rullering av handlingsprogram skal vurderes årlig, men stiller ikke krav om at handlingsprogrammet faktisk rulleres hvert år. Tiltakene i handlingsprogrammet, som i første omgang fastsettes samtidig med den regionale planen, kan altså virke over lengre tid. Forarbeider til endringer i loven beskriver dette slik:

Det er fylkestinget som er regional planmyndighet og som derfor skal gjøre denne vurderingen. Det kan være endrede forutsetninger for oppfølging av handlingsplanen, endring i forpliktelser eller finansiering, tiltak kan være gjennomført eller det er andre aktører som bør trekkes inn. Behovet for rullering og kapasiteten til å gjennomføre en full rullering vil variere fra fylkeskommune til fylkeskommune, og denne variasjonen legger lovbestemmelsen til rette for.²³

Lovgiver har ikke angitt uttrykkelig i verken loven eller tilhørende forarbeider om endringer av handlingsprogrammet må på høring. Etter vår vurdering må dette være tilfelle, ettersom programmet skal utarbeides «[s]om del av regional plan», se pbl. § 8-1. En endring av handlingsprogrammet er dermed også en endring av den regionale planen, som skal følge lovens prosesskrav. Forarbeidene til presiseringer om handlingsprogrammet sier også:

I tredje ledd presiseres det at handlingsprogrammet for gjennomføring av planen skal være en del av regional plan og utarbeides og vedtas samtidig med resten av planen. Bakgrunnen er at det har oppstått usikkerhet i fylkeskommunene om den regionale planen må ha et handlingsprogram og når et slikt i første års versjon må vedtas. Endringen i avsnittet understreker det som har vært hensikten hele tiden, det vil si at første års handlingsprogram utarbeides, høres, behandles og vedtas samtidig med planen.

Da lovgiver senere presiserte at behovet for rullering av handlingsprogrammet skal gjøres årlig, ble det også vist til medvirkning fra andre berørte i forarbeidene:

De øvrige aktørene som berøres av handlingsprogrammet, plikter å medvirke ved rulleringen i henhold til den generelle samarbeidsplikten som er nedfelt i pbl. § 3-2 andre ledd.²⁴

Innholdet i handlingsprogrammet vil variere ut fra hva den regionale planen handler om. Forarbeidene beskriver dette slik:

Innholdet av handlingsprogrammet må tilpasses hva slags problemstillinger planen tar opp. En tematisk plan som i hovedsak er rettet mot tjenesteyting, vil kreve andre virkemidler enn planer med retningslinjer for arealplanleggingen. Handlingsprogrammet må gi en vurdering av hvilken oppfølging planen krever. De økonomiske ressursene er i mange tilfeller knyttet til årlige budsjettvedtak. Handlingsprogrammet bør derfor anslå ressursbehov og utpeke ansvarlig organ og samarbeidspartnere for gjennomføringen av planen. I arbeidet med handlingsprogrammet bør behovet og de reelle mulighetene for statlig medvirkning i gjennomføringen av planen klargjøres, slik at de deler av planen som krever statlig medvirkning blir mest mulig realistiske. At det er en felles forståelse her mellom statlige og regionale myndigheter, er en av forutsetningene for statlig medvirkning.²⁵

²³ Prop. 149 L (2015-2016), side 73.

²⁴ Prop. 149 L (2015-2016), side 58.

²⁵ Ot.prp. nr. 32 (2007-2008), side 200.

Handlingsprogrammet må altså fastlegges ut fra hva den regionale planen handler om. Slik sett vil et viktig suksesskriterium for denne delen av den regionale planen være at man ser hen til planens temaer og mål, og hvilken oppfølging som dekkes gjennom planens retningslinjer, og tar konkret stilling til hvilken ytterligere oppfølging som er nødvendig for å sikre at planen blir gjennomført. Fylkeskommunen må vurdere hva den selv kan gjøre for å følge opp den regionale planen, og hvor man eventuelt kan eller må koble på relevante samarbeidspartnere som statlige myndigheter o.l.

Omfanget av tiltak må ses i lys av prinsippet om at planleggingen ikke skal være mer omfattende enn nødvendig. Handlingsprogrammet bør ikke inneholde tiltak for tiltakenes egen skyld, men bør være presist og konkret med tiltak som kan bidra til at målene i den regionale planen kan oppnås. Ved utformingen av tiltakene kan man etter vår vurdering dermed se hen til flere av de samme prinsippene som for utforming av mål og retningslinjer, se punkt 2.6 ovenfor. Hvert enkelt tiltak bør være klart og presist beskrevet, slik at det er lett å forstå hva det går ut på og hvem som har ansvaret. Handlingsprogrammet bør også vise når tiltaket skal være gjennomført, slik at man lett kan se om programmet har blitt fulgt eller ikke.

Fordi et handlingsprogram er direkte tilknyttet innholdet i den regionale planen, er det vanskelig å oppstille faste suksesskriterier om spesifikke tiltak som bør inngå i handlingsprogrammet. Hvilke tiltak som er sentrale og relevante for å følge opp en regional plan, vil avhenge av de temaer, mål og retningslinjer planen tar for seg. Det er likevel mulig å gi noen generelle råd om hva slags type tiltak som bør være del av handlingsprogrammet:

For det første er det, etter vår vurdering, sentralt med tiltak som handler om å informere kommunene og andre berørte myndigheter om den regionale planen og de føringene den gir for utviklingen i fylket. Dette kan for eksempel være gjennom kurs, foredrag, deltakelse i ulike planfora, osv. Fylkeskommunen bør informere aktivt om innholdet i planen og hvordan den kan og vil bli brukt som styringsverktøy i konkrete saker. Informasjon om den regionale planen vil øke bevisstheten om den og bidra til at den blir brukt og følges opp i videre aktivitet i fylket.

For det andre kan et viktig tiltak være å ha faste rapporteringer til fylkestinget om den praktiske oppfølgingen av planen, aktiviteter og resultater av handlingsprogrammet. Gjennom å vise politisk nivå i fylkeskommunen hvordan planen virker og hva man faktisk kan oppnå gjennom en regional plan, kan man sikre en enda mer solid forankring av slike planer og større oppslutning om bruken av dem som styringsverktøy i fremtiden.

For det tredje vil det være viktig med tiltak som bidrar til å styrke kunnskapsgrunnlaget innenfor ulike temaer i den regionale planen. Dette kan typisk være innenfor områder hvor det er usikkerhet om de faktiske forholdene i fylket. Ulike kartlegginger av faktiske forhold, utarbeidelse av arealregnskap og naturregnskap mv., kan bidra til bedre oversikt over forholdene i fylket. Dette vil igjen gi et bedre grunnlag for å vedta og iverksette nye tiltak, og på sikt til bedre oppfølging av den regionale planen.

2.7.2 Annen oppfølging av planen

I tillegg til handlingsprogrammet, er det viktig at fylkeskommunen følger opp den regionale planen gjennom sine ulike roller som veileder, medvirker og kontrollorgan i kommunale

plansaker, se punkt 2.3 ovenfor. Vi legger naturligvis til grunn at fylkeskommunen som planmyndighet også følger opp den regionale planen i videre regional planlegging.

For det første må fylkeskommunen vise til og informere om den regionale planen i utførelsen av sin rolle som veileder for kommunene, jf. pbl. § 3-2 fjerde ledd. Det vil si at fylkeskommunen bør løfte frem den regionale planen i sin rolle som veileder, og påpeke retningen planen gir for fylket og hvordan dette kan følges opp i kommunale planforslag, og til å foreslå gode løsninger i planleggingen i kommunene.

For det andre er det viktig at fylkeskommunen også bruker den regionale planen aktivt i sin rolle som medvirker i kommunale planprosesser, jf. pbl. § 3-2 tredje ledd. I høringsuttalelser til kommunale planforslag må fylkeskommunen vise konkret til den regionale planen og hvordan planforlaget samsvarer med den, og eventuelt foreslå mulige endringer i planforlaget for å imøtekomme den regionale planen på en bedre måte. Som nevnt, bør fylkeskommunen være bevisst på å tydeliggjøre om de i høringsprosesser gir faglige innspill i kraft av sin veilederrolle, eller om det gir innspill om hva som er ønskelige løsninger forankret i regional politikk.

For det tredje må fylkeskommunen ha et aktivt forhold til den regionale planen som mulig innsigelsesgrunnlag, jf. pbl. § 5-4 første ledd. Fylkeskommunen må være bevisst på sin rolle som kontrollorgan, og bør vurdere å fremme innsigelser til kommunale planforslag i strid med den regionale planen på vesentlige punkter.

Oppsummering av suksesskriterier for oppfølgingen av planen

- Handlingsprogrammet må følge opp målene i den regionale planen, og ikke være mer omfattende enn nødvendig.
- Tiltakene i handlingsprogrammet bør formuleres klart og presist, med klar ansvarsfordeling og gjennomføringstidspunkt.
- Fylkeskommunen må aktivt følge opp den regionale planen gjennom sine roller som veileder, medvirker og kontrollorgan i kommunal planlegging.

3 Evaluering av regional plan for arealbruk 2022-2030

3.1 Innledning

I forrige kapittel har vi gjort rede for plan- og bygningslovens rammer for regional planlegging, og ut fra dette oppstilt det vi anser som suksesskriterier for at en regional plan skal bli et velfungerende styrings- og veiledningsverktøy.

I dette kapittelet foretar vi en analyse av den regionale planen for arealbruk i Trøndelag sett i lys av disse kriteriene. Analysen suppleres med funn fra arbeidsverkstedene med kommuner i Trøndelag, fokusgruppeintervjuer med kommuner, fylkeskommunen og statlige myndigheter, stikkprøver blant kommunale plansaker og analysen av arealregnskapet. Formålet med denne delen av analysen, er å kartlegge hvordan planen oppfattes av kommunene og andre myndigheter, og hvordan planen følges opp i fylket, som igjen vil gi grunnlag for å si noe om hvilken påvirkning planen har på arealbruken i Trøndelag.

I det følgende ser vi både på planprosessen, planens innhold og oppfølging av planen, herunder handlingsprogrammet. Avslutningsvis til hvert tema gir vi noen anbefalinger til fylkeskommunenes kommende arbeid med revisjon av planen.

3.2 Planprosessen for Regional plan for arealbruk 2022-2030

Hovedtemaet for denne utredningen er *innholdet* i den regionale planen for arealbruk med tilhørende handlingsprogram, og hvordan planen har blitt fulgt opp etter at den ble vedtatt. Et viktig kriterium for å lykkes med en regional plan, er at planen har blitt utarbeidet i samarbeid med kommunene og andre berørte myndigheter allerede før høringen, se punkt 2.5.4 ovenfor. Vi gir derfor her noen bemerkninger til prosessen med utarbeidelsen av den regionale planen og om den tilsier at planen er godt forankret i fylkeskommunen og hos andre aktører, sett i lys av de suksesskriteriene vi har identifisert i punkt 2.5.

3.2.1 Intern forankring av planarbeidet

I arbeidet med denne utredningen har vi ikke undersøkt i utstrakt grad hvordan planarbeidet og det mer konkrete innholdet i planen ble politisk forankret i fylkeskommunen *før* oppstart, utover behandling av regional planstrategi og vedtakelsen av planprogrammet. Det er klart at et sentralt hensyn bak prosessen, var å få på plass en felles plan for hele fylket, etter at Nord-Trøndelag og Sør-Trøndelag var blitt slått sammen til Trøndelag fylke. I den regionale planen er det blant annet vist til at:

Planen erstatter Regional plan for arealbruk i Nord-Trøndelag (vedtatt i 2013) og Regional strategi for arealbruk i Sør-Trøndelag (vedtatt i 2014). I et sammenslått fylke er det hensiktsmessig å ha en arealpolitikk som ser hele fylket i sammenheng.²⁶ (vår understrekning)

Fylkeskommunen har opplyst om at det ble avholdt møter med politiske utvalg i planprosessen før det ble laget et utkast til plan. Da det første forslaget til planen ble lagt frem

²⁶ Regional plan for arealbruk 2022-2030, side 11.

til behandling før høring, kom det flere innvendinger til forslaget. Innvendingene handlet i stor grad om at politikerne mente at teksten og retningslinjene ikke var stedstilpasset nok for distriktene. Videre dreide den politiske diskusjonen seg om graden av styring eller føring på kommunenes arealbruk. Det var et ønske om at planen skulle være veiledning for kommunen. Etter dette ble jobbet fylkeskommunen mye med politisk forankring av planen både internt og mot kommunene.

Fylkeskommunen har også opplyst om at da planen ble vedtatt, hadde den god forankring og oppslutning blant fylkespolitikere, som også har snakket varmt om planen utad.

3.2.2 Fylkeskommunens involvering av kommuner og andre myndigheter

Planprogrammet for den regionale planen for arealbruk i Trøndelag viser at det skulle legges opp til relativt stor grad av involvering av kommuner og andre berørte myndigheter. Her kommer det frem at:

Planprosessen må være bred og medvirkninga god, ikke minst fra de organer som skal følge opp planen, og da særlig kommunene. For at den regionale planleggingen skal fylle sin funksjon er det en forutsetning at kommunenes syn er innarbeidet i beskrivelsen av situasjonen og oppgaven, slik at de regionale planene behandler spørsmål som er viktige for dem.²⁷

Videre omtaler planprogrammet mer spesifikt involveringen av berørte aktører slik:

Det innebærer altså at planprosessen legger opp til en involvering av kommunene på to nivå: Regionvise møter med kommunenes politiske ledelse med fokus på de overordnede målene og strategiene for utviklinga av Trøndelag, mens kommuneadministrasjonen vil bli invitert til å delta i mer faglige drøftinger. Vi vil også bruke faste faglige konferanser/temasamlinger med de regionale og statlige myndighetene og kommuneadministrasjonene for å drøfte og få innspill til regional plan for arealbruk. Det kan også være behov for egne møter med enkeltkommuner, både på politisk og administrativt nivå.

Involvering av Fylkesmannen og sektormyndighetene vil også være todelt. Det vil være naturlig å bruke Regionplanutvalget, evt. utvidet med andre myndigheter ved behov, for de overordnede mål- og strategidiskusjonene, mens «fagrådgivere» vil bli invitert til å delta i fagtemagrupper sammen med fylkeskommunen og kommunene.²⁸

Vi har ikke undersøkt i hvor stor grad kommunene og andre myndigheter faktisk var involvert i selve utarbeidelsen av planprogrammet og dermed i planleggingen av opplegget for involvering. Planprogrammet beskriver som vist hvilket opplegg som var planlagt, og programmet sendt på høring til samtlige kommuner i Trøndelag og en rekke andre myndigheter, slik at det også kunne gis innspill til den foreslåtte prosessen. Det fremgår likevel av saksfremlegget til vedtakelsen av planprogrammet, at bare om lag 40 % av kommunene ga høringsinnspill. Det er dermed noe usikkert om man kunne ha «truffet» enda bedre med opplegget ved mer utstrakt samarbeid om dette tidligere i prosessen.

²⁷ Planprogram Regional plan for arealbruk, side 31.

²⁸ Planprogram Regional plan for arealbruk, side 31.

Trøndelag fylkeskommune opplyste i intervju om at det ble gjennomført et oppstartsmøte hvor alle kommuneadministrasjonene var invitert, samt noen sektormyndigheter. Formålet var å få innspill til prosessen og forankring og forståelse for hva den regionale planen skulle bli. Dette var blant annet sett i lys av at kommunene i gamle Nord-Trøndelag var kjent med regional plan fra tidligere, mens kommunene i gamle Sør-Trøndelag ikke hadde hatt en slik plan.

Videre har fylkeskommunen fortalt at det for kommunene ble gjennomført dialogmøter i regionrådene. I tillegg kunne administrasjonen i kommunene melde seg på møter om ulike temaer. På sistnevnte var det varierende deltakelse, og fylkeskommunen bemerket i intervjuet at dette muligens skyldtes at de ikke fikk «solgt inn» disse møtene tilstrekkelig, for eksempel til kommunedirektørene.

Når det gjaldt statlige myndigheter, opplyste fylkeskommunen om at de jobbet godt med Statsforvalteren i Trøndelag, som var den statlige myndigheten de hadde mest samarbeid med. De hadde også godt samarbeid med blant annet Kartverket og Statens vegvesen. Både regionalt planforum og egne møter ble benyttet i prosessen. Det ble lagt opp til ekstra mye arbeid knyttet til jordvern, på grunn av et politisk vedtak om temaet.

Prosessene med kommunene og statlige myndigheter var for øvrig adskilte, slik at det var ett spor for dialog med kommunene, og ett med statlige myndigheter.

3.2.3 Kommunene og statlige myndigheters syn på prosessen

I arbeidsverkstedene med kommunene spurte vi om deltakerne selv hadde deltatt i arbeidet med den regionale planen, eller om de var kjent med hvordan kommunene hadde vært involvert. Respondentene ga uttrykk for av de selv ikke hadde vært involvert i prosessene, med unntak av én plansjef. Et par kommuner mente at det hadde vært avholdt regionvise arbeidsverksteder med regionrådene.

Kommunene som deltok i våre fokusgruppeintervjuer, viste til at det i prosessen hadde vært ulike møtepunkter hvor de kunne delta. Et par av deltakerne sa at deres kommuner bidro med skriftlige innspill om planfaglige temaer i utkast av planforslaget, utenom de formelle høringene og møtepunktene. Deltakerne i intervjuene ga uttrykk for at fylkeskommunen generelt ivaretok kravene til prosessen og involvering på en god måte.

Kommunene påpekte ellers at det er krevende for dem å sette av tid og ressurser til slike «ekstra» aktiviteter i en hektisk kommunal arbeidshverdag, og at det er viktig å benytte seg av eksisterende møtepunkter og -fora for å sikre deltakelse og oppslutning om planarbeidet. Flere kommuner ønsket også at fylkeskommunen kommer ut til dem, og ikke legger opp til at det er kommunene som må reise for å delta i arbeidet. Ved fysiske møter hos den enkelte kommune, vil det være lettere for kommunene å møte med flere deltakere som kan dekke bredden i temaene i den regionale planen.

Enkelte deltakere i arbeidsverkstedene og intervjuene med kommunene understreket at det er viktig at de får gi sitt syn på behovene for en regional plan tidlig i prosessen. De ønsket at dialogen legges opp slik at det er kommunene som formidler til fylkeskommunen hva de har utfordringer med og behov for, og ikke slik at fylkeskommunen kommer for å informere om hva

den vil legge opp til i regional plan. Vårt inntrykk er at deltakerne mente at kommunene ikke fikk gitt innspill tidlig nok til å påvirke hva planen faktisk skal handle om.

Statsforvalteren i Trøndelag stilte med representanter fra flere avdelinger, og disse hadde noe varierende syn på om deres avdelinger fikk deltatt tilstrekkelig i prosessen.²⁹ Generelt ga de likevel inntrykk av at involveringsprosessen var fint lagt opp, og at de var med i mange dialogmøter og i regionalt planforum. Samlet sett fikk Statsforvalteren god anledning til å gi innspill på sine områder og gi uttrykk for det de mente at en regional plan burde ivareta. Dette fremgår også av høringsuttalelsen, hvor det skrives at Statsforvalteren «har fått anledning til å komme med innspill underveis, både i formelle fora og i mer uformell dialog på saksbehandlernivå.»³⁰ Av aktørene vi har snakket med, er det utvilsomt Statsforvalteren som var aller mest positiv til hvordan og hvor mye de ble involvert. For en fremtidig prosess kan det derfor være lærdom å hente fra hvordan prosessen ble lagt opp akkurat for Statsforvalteren.

Deltakeren fra Statens vegvesen var noe usikker på hvor omfattende involveringen hadde vært, men påpekte at regionalt planforum ble brukt for at statlige myndigheter skulle få gitt innspill, i tillegg til høringen av planen.

3.2.4 Anbefalinger om fremtidig prosess

Trøndelag fylkeskommune la etter vår oppfatning opp til en grundig prosess med mye involvering og samarbeid med både kommunene og andre berørte myndigheter i forbindelse med den gjeldende planen for arealbruk. Deltakelsen var nok noe varierende både blant kommunene og internt i hver enkelt kommune, og internt i de statlige myndighetene, men fylkeskommunen har etter vår vurdering tilrettelagt for en bred deltakelse og gitt god mulighet til å gi innspill.

I lys av de identifiserte suksesskriteriene i punkt 2.5 har vi likevel noen innspill til den kommende prosessen, som kan bidra til bedre medvirkning, ikke minst for å sikre felles forståelse og forankring av den nye planen:

For det første bør fylkeskommunen tidlig sikre en solid politisk forankring av planarbeidet. Da vil man unngå uklarheter og «ekstrarunder» senere, når planforslaget er utarbeidet. De folkevalgte bør også informeres og gis mulighet til å komme med innspill underveis i prosessen. Dette gjelder særlig der fylkeskommunen må ta stilling til prinsipielle og/eller omstridte spørsmål.

For det andre bør fylkeskommunen sikre at de berørte myndighetene, og særlig kommunene, får gitt innspill til hvordan medvirkningsprosessen skal legges opp. Kommunene har pekt på at det kan være krevende å finne tid til å delta i slike «ekstra» aktiviteter, og det er viktig at de får gitt innspill om hvordan dette best kan løses. Fylkeskommunen må forklare og vise

²⁹ Det er mulig at dette skyldes hvordan Statsforvalteren organiserte egen deltakelse i prosessen, og ikke hvordan dette var lagt opp fra fylkeskommunens side. Vi har ikke undersøkt dette nærmere.

³⁰ Statsforvalteren i Trøndelag, Høringsuttalelse til regional plan for arealbruk i Trøndelag, saksnr. 2019/8878, side 1.

kommunene fordelene ved å delta tidlig og aktivt, og eventuelt ulempene ved å stille seg utenfor planprosessen, se punkt 2.5. Kommunene må bli forklart at deltakelse i den regionale planprosessen ikke er å anse som «ekstra» aktiviteter, men et arbeid som kan komme direkte til nytte for kommunene selv. Dette ved at den regionale planen kan bidra til å skape en mer helhetlig og forutsigbar ramme for arealforvaltningen lokalt, og dermed virke avlastende for de oppgaver kommunene selv må utføre.

For det tredje bør fylkeskommunen innledningsvis i prosessen kartlegge detaljert hvilke konkrete utfordringer kommunene står ovenfor, og hvilke ønsker de har for innholdet i en regional plan for arealbruk. Dialogen bør legges opp slik at det er kommunene som informerer om hva de trenger og ønsker, og ikke fylkeskommunen som kommuniserer hva man allerede har planlagt. Planarbeidet bør også presenteres på en måte som gir kommunene motivasjon til å delta. Vår erfaring fra andre regionale planprosesser, er at regionale planer kan bli møtt med en viss skepsis hos folkevalgte i kommunene. De frykter først og fremst at planen kan legge begrensninger for det lokale handlingsrommet. I den forstand er det av sentral betydning at det skapes en god forståelse hos folkevalgte i kommunene om hensikten med og betydningen av den regionale planen. Særlig viktig er at de folkevalgte gis forståelse av hvordan den regionale planen kan bidra til å skape mer forutsigbare rammer for arealbruken lokalt, og dermed til å finne omforente løsninger mellom nasjonale mål og lokale behov.

For det fjerde bør det avholdes fellesmøter mellom fylkeskommunen, administrasjon og politikere i kommunene, og statlige myndigheter, særlig Statsforvalteren. Dette kan bidra til å sikre en felles forståelse av aktørenes roller og innholdet i den regionale planen, og en større oppslutning om både planarbeidet og den vedtatte planen. Slik kan fylkeskommunen også vise hvordan den regionale planen kan være et viktig bindeledd mellom nasjonale ønsker og lokale behov.

3.3 Innholdet i Regional plan for arealbruk 2022-2030

3.3.1 Omfanget av den regionale planen

Innledningsvis vil vi bemerke at den regionale planen for arealbruk er svært omfangsrik, på 105 sider. Planen inneholder 16 overordnende mål, 30 retningslinjer og 94 underretningslinjer. Temaene er grundig beskrevet, med faglige betraktninger og vurderinger, veiledning om planlegging, mv. Omfanget i seg selv gjør planen vanskelig å orientere seg i. Dette gjør at det er grunn til å reise spørsmål ved om den regionale planen er i samsvar med prinsippet i pbl. § 3-1 tredje ledd, om at planlegging ikke skal være mer omfattende enn nødvendig.

Fylkeskommunen har i etterkant av vedtakelsen av den regionale planen, utarbeidet en kortversjon av planen, noe som også var tatt inn som tiltak 1 i handlingsprogrammet for 2022-2025. I kortversjonen bemerkes det at:

Plandokumentet er relativt omfattende på grunn av faglig utdyping og veiledning til mål og retningslinjer. For å gjøre planen mer tilgjengelig, oversiktlig og lesbar er det derfor utarbeidet

denne kortversjonen.³¹

Kortversjonen av den regionale planen inneholder en innledende del, og deretter mål og retningslinjer, og ligger etter vår vurdering tettere opp til hvordan en regional plan bør utformes.

Enkelte av deltakerne i arbeidsverkstedene med kommunene, viste til at den regionale planen inneholder mye god faglig tekst, men at den samlet blir både for omfattende og generell. En deltaker bemerket at planen er så stor at den blir for vanskelig å bruke i det daglige som arealplanlegger og saksbehandler.

Generelt er vår vurdering at plandokumentet i seg selv er for stort. Vi viser her også til suksesskriteriet vi har oppstilt om at «Planen bør være kortfattet og presis, mens veiledning og faglig bakgrunn bør inngå i planbeskrivelsen.» I det følgende skal vi se nærmere på det konkrete innholdet i den regionale planen.

3.3.2 Temaer og mål i den regionale planen

Innholdet i temaene og målene

Den regionale planen angir at de overordnede målene for planen blant annet er at den skal bidra til at Trøndelag når bærekraftsmålene, være et kunnskapsgrunnlag og en veileder for kommunene, gi kommunalt handlingsrom og økt forutsigbarhet gjennom en differensiert arealplanlegging og -forvaltning, sikre gode løsninger på tvers av kommunegrensene og bidra til økt samhandling.³² De overordnede målene er etter vår vurdering generelt positive, og viser store ambisjoner og ønsker for utviklingen og samspillet i fylket.

Vi vil her kort bemerke at en regional plan ikke «gir» kommunene handlingsrom, men kan bidra til å *tydeliggjøre* hvilket handlingsrom kommunene har.

Det kan diskuteres om planen bør fremme målet om å være «en veileder» for kommunene. Selv om regionale planer er retningsgivende, har de en viktigere funksjon enn å være veiledere i ordets tradisjonelle forstand. I forvaltningsretten blir begrepet «veileder» brukt om uformelle dokumenter som skal gi råd og anbefalinger til utøvelsen av forvaltningsskjønn. I motsetning til planer etter plan- og bygningsloven, krever ikke veiledere hjemmel i lov. Som nevnt skal fylkeskommunen opptre som veiledende ressurs i kommunale planprosesser, se pbl. § 3-1 fjerde ledd og punkt 2.3 ovenfor. Som et ledd i dette arbeidet kan fylkeskommunene utarbeide generelt veiledningsmateriale til kommunene. Etter vår vurdering bør ikke dette inngå som en del av regionale planer, men utgjøre særskilte dokumenter. Da skapes det et klarere skille mellom mål og retningslinjer som er politisk vedtatt i fylkeskommunen, og de generelle faglige rådene som fylkeskommunen gir i egenskap av å være veiledende ressurs. Eventuell veiledning knyttet til hvordan planens retningslinjer skal forstås og etterleves, bør på sin side fremgå av planbeskrivelsen. Dette kommer vi tilbake til nedenfor.

Den regionale planen har totalt 16 temaer og mål for utviklingen i Trøndelag frem mot 2030. Under hovedtemaet «Attraktive byer og livskraftige distrikter», som handler om by- og

³¹ Regional plan for arealbruk 2022–2030 (kortversjon), side 4.

³² Regional plan for arealbruk 2022–2030, side 16.

stedsutvikling som følger opp bærekraftsmålene, er det gitt ni mål som gjelder balansert og bærekraftig utvikling i hele Trøndelag, areal og transport, bolig og levekår, sentrumsutvikling og lokalisering av handel, regionale næringsarealer, jordvern, kulturmiljø, naturmangfold og friluftsområder, og vannforvaltning og drikkevann. De syv siste målene er knyttet til hovedtemaet naturbasert næringsutvikling, som også følger opp bærekraftsmålene, og gjelder jordbruk og skogbruk, reindrift, mineraler, byggeråstoffer og massehåndtering, fritidsboliger og reiseliv, strandsoneforvaltning, sjøområdene, og energiproduksjon og nett.

Temaene og målene i planen favner altså svært vidt. Selv om den regionale planen innledningsvis gir uttrykk for et *ønske* om en tydelig retning, med fokus på en bærekraftig utvikling i Trøndelag, er det vanskelig å se ut fra målene hva som er virkelig viktig for Trøndelag som en samlet region. Det kan være krevende å utforme den regionale planen slik at den kan oppnå alle sine målsettinger og «treffer» for det som er viktig for Trøndelag som region.

I arbeidsverkstedene med kommunene og fokusgruppeintervjuene med ulike aktører, nevnte flere av deltakerne at planen ikke oppleves som spesifikk for Trøndelag, og at den ikke «treffer» for fylket spesielt. Enkelte deltakere kommenterte at planen gir inntrykk av at alle fagområdene hos fylkeskommunen er dekket, uten at alle disse områdene nødvendigvis er viktige for fylket som sådan. Noen deltakere påpekte også at flere enkelttemaer i planen, som marine næringer, strandsoneforvaltning, reindrift, mv., ikke passer for deres kommuner. Det ble reist spørsmål om man kan tydeliggjøre i den regionale planen hvilke kommuner og områder disse temaene gjelder for, eller om man kan ta slike temaer ut av den overordnede planen for fylket, og ha delplaner enten temamessig eller geografisk.

Noen av de kommunale deltakerne påpekte at enkelte av temaene og målene, og de tilhørende retningslinjene, ikke direkte gjelder arealbruk. Målet om at regionale næringsarealer i 2030 skal være «tilrettelagt for ressurseffektiv transport og sirkulærøkonomi» og målet om «tilstrekkelig og sikker fornybar energiforsyning» er trukket frem som eksempler. Andre eksempler man kan finne i planen er målene om «bærekraftig produksjon av mat og bioråstoff» og «sterke og bærekraftige marine næringer». Det ble reist spørsmål om denne typen målsettinger egentlig hører hjemme i regional plan for *arealbruk*.

For øvrig stilte enkelte av deltakerne fra kommunene spørsmål ved om alle temaene i den regionale planen er relevante for de områdene fylkeskommunen faktisk har ansvar for og skal følge opp i sin virksomhet, og om temaer som ikke er fylkeskommunens «kjerneområder» hører hjemme i en regional plan. Som eksempler ble det vist til jordvern og naturmangfold, som normalt faller inn under statsforvaltnens ansvarsområde, og drikkevann, som følges opp av Mattilsynet. Her vil vi påpeke at det ikke er noe i veien for at en regional plan også omhandler temaer som ikke er fylkeskommunens «kjerneområder», når dette er forhold som er relevante for arealbruken og som er ønsket ivaretatt gjennom regional planlegging. Regionale planer er som tidligere nevnt, et bindeledd mellom nasjonale føringer og kommunal virksomhet.

De ovennevnte tilbakemeldingene tilsier at den regionale planen ikke helt «treffer» når det gjelder suksesskriteriet om at planen må tilpasses de regionale forholdene. Temaene i planen oppleves ikke som tilstrekkelig konkretisert for Trøndelag, samtidig som enkelttemaer ikke passer for flere av kommunene. Videre synes det som om ikke alle temaene i planen handler om arealbruk, og dermed heller ikke er beslutningsrelevante for kommunene og andre

myndigheter i arealplanleggingen. Dette indikerer at den regionale planen har begrenset betydning som styrings- og veiledningsverktøy for kommunene, og dermed nok heller ikke kan påvirke arealbruken i fylket i nevneverdig grad.

Utforming av målene

Vi har i punkt 2.6.3 oppstilt som et suksesskriterium at målene i den regionale planen må være SMARTe. I lys av dette ser vi på om målene i den regionale planen i dag er hensiktsmessig formulert, særlig med hensyn til at målene skal være spesifikke og målbare.

En del av målene har relativt runde og omfattende formuleringer, med henvisning til at utviklingen på ulike områder skal være «bærekraftig», «sikret», «tilstrekkelig» eller liknende. Målene er dermed ikke konkrete, og det kan være vanskelig å måle om de faktisk er oppnådd. Et eksempel her er det første målet i planen, som sier at:

I 2030 er samspillet mellom sterke regionsentre, livskraftige lokalsentre og levende bygder drivkraften bak en balansert og bærekraftig utvikling i hele Trøndelag.

Målet beskriver en ønsket utvikling i 2030, men inneholder en rekke begreper som både er vage og verdiladede, for eksempel «sterke», «livskraftige», «levende», «balansert» og «bærekraftig». I tillegg skal samspillet mellom regionsentre, lokalsentre og bygder være «drivkraften» for utviklingen, men det er ikke klart hva som egentlig ligger i dette. Både selve målet og mange begreper trenger dermed en mer inngående beskrivelse for å kunne forstås. Det kan også spørres om hvordan man kan måle at et samspill mellom ulike steder i fylket er *drivkraften* bak utviklingen.

Et annet eksempel hvor det er vanskelig å fastslå nøyaktig hva et mål gjelder, og om det faktisk er oppnådd, er planens åttende mål om naturmangfold og friluftsområder om at: «I 2030 er verdifulle natur- og friluftsområder sikret og tilrettelagt for ønsket bruk.» Målet spesifiserer ikke hvor stor andel av slike områder som skal være sikret og tilrettelagt, slik at det kan være noe uklart om målet gjelder for alle verdifulle natur- og friluftsområder. Det er dessuten ikke åpenbart hva som ligger i begreper som «verdifulle», «sikret og tilrettelagt» og «ønsket bruk».

Slike formuleringer av målene gjør det vanskelig å se hva som egentlig er ønsket utvikling i fylket og når denne er oppnådd, noe som igjen kan svekke den regionale planens funksjon som styrings- og veiledningsverktøy.

Et mål i den regionale planen som etter vår vurdering er bedre formulert, er målet knyttet til jordvern:

I 2030 er den dyrka og dyrkbare jorda og andre verdifulle naturområder i Trøndelag opprettholdt på 2022-nivå.

Det er her helt tydelig at man i 2030 skal ha et gitt nivå av dyrka og dyrkbar jord. Målet er etter vår vurdering både spesifikt, målbart og attraktivt, og åpenbart tidfestet. Målet forutsetter naturligvis at 2022-nivå kan defineres, eventuelt at dette kan tas inn i planbeskrivelsen. Begrepet «andre verdifulle naturområder» er noe uklart, og det må gis en nærmere beskrivelse av hva som ligger i dette. Om målet er *realistisk* når det innebærer en nullvisjon fra 2022 til 2030, er en annen sak, men det kan vi ikke ta stilling til.

3.3.3 Retningslinjene i den regionale planen

Retningslinjer og underretningslinjer

Den regionale planen for arealbruk har 30 retningslinjer og 94 underretningslinjer som følger opp de 16 målene og temaene. Det gis altså en rekke føringer som særlig kommunene er forventet å forholde seg til i sin planlegging og virksomhet. Innledningsvis i planen sies det:

Retningslinjene er virkemidler for å nå målene og består av hovedretningslinjer med utdypende underretningslinjer. Føringerne i retningslinjene er ikke ment å være strengere eller svakere enn nasjonale krav og retningslinjer for planlegging. De er ment å være mer tilpasset til ulike steder, tema og utfordringer i Trøndelag. Retningslinjene skal være til hjelp for kommunene i arbeidet med arealplanlegging og byggesaksbehandling. Retningslinjene gir uttrykk for hva som er av vesentlig betydning for arealpolitikken på det aktuelle temaområdet.³³

Utover at det her er angitt at underretningslinjene er utdypende, fremstår det uklart hvorfor man har valgt en løsning med to typer retningslinjer, og om de 30 retningslinjene er «sterkere» enn de 94 underretningslinjene. Generelt har de 30 retningslinjene en mer overordnet karakter, mens underretningslinjene er mer spesifikke. Etter vår vurdering forklarer underretningslinjene til dels hvordan hovedretningslinjen kan følges opp, slik at de i hvert fall tidvis fremstår som deler av innholdet i en planbeskrivelse.

Når det gjelder utformingen av retningslinjene, er det på mange steder i planen slik at underretningslinjene ligger nærmere suksesskriteriene vi har skissert i punkt 2.6.4 enn hva hovedretningslinjene gjør. Et eksempel her er retningslinje R10 om lokalisering av næringsareal, og den første underretningslinjen:

Lokalisering av regionale næringsareal bør være i tråd med ABC-prinsippet, uten at det fratar kommunene fleksibilitet i deres utvikling av næringsareal.

- Kommunene bør ved rullering av kommuneplanen vurdere behovet for nye områder til næringsareal. Avsatte næringsareal som ikke er regulert siden forrige rullering bør vurderes på nytt.

Hovedretningslinjen R10 er samlet sett noe vagt og uklart *utformet*, særlig på grunn av ordlyden «uten at det fratar kommunene fleksibilitet i deres utvikling av næringsareal», som vil gjøre det vanskelig å avgjøre om retningslinjen faktisk er fulgt i etterkant. Underretningslinjen er derimot klar og tydelig, og gir kommunene en klar føring, som også kan etterprøves. Vi vil her imidlertid understreke at selve formålet med retningslinjen synes å ha blitt fulgt opp i kommunale planer, da flere av deltakerne fra kommunene fortalte at de bruker ABC-prinsippet i sin planlegging.

På grunn av det store omfanget av retningslinjer, er det ikke mulig innenfor rammen av oppdraget å gi en detaljert gjennomgang av alle. Vi påpeker i det følgende enkelte sentrale trekk og utfordringer ved retningslinjene.

³³ Regional plan for arealbruk 2022-2030, side 9.

Forholdet til nasjonale føringer

Vi har inntrykk av at fylkeskommunen har hatt et ønske om å følge opp nasjonale føringer og «oversette» disse til forhold i Trøndelag. Planen synes å ha en relativt strukturert tilnærming til oppfølgingen av nasjonale føringer, for eksempel Statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging (SPR-BAT).³⁴ Det må påpekes at innholdet i en del av retningslinjene i den regionale planen ikke synes å gi så mye nytt i tillegg til de statlige planretningslinjene eller nasjonale forventningene til regional og kommunal planlegging som gjaldt da den regionale planen ble vedtatt, eller konkretiserer disse i nevneverdig grad for Trøndelag som region. Det synes generelt som om det er lagt til grunn for planen at den faktisk ikke skal gi noen klarere føringer enn det som følger av nasjonale krav, ettersom planen selv sier:

Føringene i retningslinjene er ikke ment å være strengere eller svakere enn nasjonale krav og retningslinjer for planlegging. De er ment å være mer tilpasset til ulike steder, tema og utfordringer i Trøndelag.³⁵

I arbeidsverkstedene og fokusgruppeintervjuene ble dette temaet trukket frem av flere av deltakerne fra kommunene. De påpekte at planen slik den er i dag, ikke gir dem noe mer enn det som allerede følger av de nasjonale føringene, og heller ikke er spesielt relatert til Trøndelag. Enkelte av deltakerne ga uttrykk for at det derfor ville ha gjort liten forskjell for dem om dagens regionale plan falt bort.

Vi vil bemerke at vi har forståelse for at fylkeskommunen ønsker å implementere statlige planretningslinjer og nasjonale føringer direkte i planen, for å tydeliggjøre forventningene i fylket og få et godt grunnlag for oppfølging. Vi har også erfaring med at fylkeskommuner gjør dette for å sikre sitt «eget» innsigelsesgrunnlag, da det er usikkerhet knyttet til om fylkeskommunene kan forankre en innsigelse i statlige planretningslinjer. Etter vår vurdering kan fylkeskommunen fremme innsigelse uavhengig temaet er behandlet i en regional plan. Det avgjørende er om den kommunale planen kommer i konflikt med interesser av vesentlig regional eller nasjonal betydning, se punkt 2.3.

I de tilfeller fylkeskommunen ønsker å implementere en statlig retningslinje, bør det gjøres et grundig arbeidet med å innhente informasjon om de regionale utfordringene og behovene. Dermed kan retningslinjen tilpasses de regionale forholdene, slik at den gir en merverdi utover de statlige planretningslinjene. Ved formuleringen av retningslinjen bør fylkeskommunen være særlig bevisst på å ikke bruke ord og uttrykk som etterlater et inntrykk av at rammene er mer liberale enn de statlige føringene. Da risikerer fylkeskommunen å skape større avstander mellom nasjonale mål og lokale behov, noe som kan føre til at kommunale planer blir møtt med innsigelser fra statlige myndigheter. I alle tilfeller bør forholdet til nasjonale retningslinjer omtales i planbeskrivelsen, slik at man unngår eventuelle tolkningsproblemer.

Ellers er flere av retningslinjene i den regionale planen ganske generelle og åpner for mange ulike muligheter til oppfølging, slike at de ikke gir noen bestemt retning for utviklingen av

³⁴ FOR-2014-09-26-1222.

³⁵ Regional plan for arealbruk 2022-2030, side 9.

Trøndelag. Et eksempel her er det vi antar at er del av oppfølgingen av SPR-BAT retningslinje 4.1, som sa at:

Rammer for utbyggingsmønster og transportsystem bør fastsettes i regionale planer i tråd med disse retningslinjene. Planene bør avklare utbyggingsmønster, lokalisering av regionale handels- og servicefunksjoner og hovedtrekkene i transportsystemet, herunder knutepunkter for kollektivtrafikken. Planene bør trekke langsiktige grenser mellom by- og tettstedsområder og store sammenhengende landbruks-, natur- og friluftsområder.

I den regionale planen er det blant annet gitt føringer for fremtidig vekst i retningslinje R1 med tilhørende underretningslinjer, som sier:

Fremtidig vekst bør i all hovedsak styres til eksisterende sentre, samtidig som det skal legges til rette for vekst i hele Trøndelag.

- Kommunen skal som en del av kommuneplanarbeidet utarbeide en senterstruktur i samsvar med RPA og definere de ulike sentrenes funksjon i egen kommune.
- Handel, tjenester, kulturtilbud og arbeidsplassintensive virksomheter som dekker flere kommuner bør legges til regionsentre, og skal også kunne legges til lokale sentre dersom det sikrer en balansert og bærekraftig utvikling i Trøndelag.
- Handel, tjenester, kulturtilbud og arbeidsintensive virksomheter som er viktig for kommunen bør legges til lokalsentre, men skal også kunne legges til grendesentre dersom det sikrer en balansert og bærekraftig utvikling i kommunen eller regionen.
- Planlegging av arealbruk i og utenfor sentre bør ta høyde for at det er ulike behov for effektiv arealutnytting i pressområder og områder med befolkningsstagnasjon eller -nedgang.

Sett i lys av suksesskriteriene for utforming av retningslinjer, er det i realiteten bare den første underretningslinjen, om utarbeidelse av senterstruktur som del av kommuneplanarbeidet, som treffer med hensyn til klarhet og etterprøvbarhet. Her burde man likevel brukt ordet «bør», og ikke «skal».

Retningslinjene her er ellers omfattende og legger i praksis opp til vekst og lokalisering av ulike funksjoner mer eller mindre der det passer, så lenge det tilrettelegges for vekst i fylket. Dette gir ikke en klar retning for den ønskede stedsutviklingen i Trøndelag. Dersom en regional plan skal fungere som et felles arealpolitisk rammeverk for utviklingen i fylket, er det viktig at retningslinjene er utformet som tydelige og presise føringer. Statsforvalteren i ga uttrykk for det samme i sin høringsuttalelse, hvor det skrives:

Gitt definisjonen av «lokalsentre» i RPA er vår vurdering at de fleste funksjoner kan planlegges mer eller mindre overalt. Statsforvalteren stiller spørsmål ved om dette er en god måte å ivareta målet om balansert utvikling i hele Trøndelag på, eller om en mer regionvis tenkning bedre kan bidra til å styrke de ulike delene av Trøndelag.³⁶

Enkelte andre retningslinjer i den regionale planen gir inntrykk av å være mer eller mindre en gjengivelse, eller delvis omskriving og detaljering av nasjonale føringer, snarere enn å

³⁶ Statsforvalteren i Trøndelag, Høringsuttalelse til regional plan for arealbruk i Trøndelag, saksnr. 2019/8878, side 2.

konkretisere hvordan de nasjonale føringene skal omsettes og følges opp i Trøndelag spesielt. Et eksempel her er retningslinje R8 med tilhørende underretningslinjer, om sentrumsutvikling:

Sentrums utstrekning bør være så kompakt som mulig, tilpasset innbyggertall og omfang av sentrumsfunksjoner.

- Sentrumsområdene bør utvikles med et mangfold av innhold og møtesteder. Foruten handel, service- og tjenestetilbud, bør også kulturvirksomheter og undervisningsinstitusjoner lokaliseres i sentrum for å bidra til aktivitet.
- Kommunen bør ta en aktiv rolle som koordinator for sentrumsutviklinga og legge til rette for samskaping og samarbeidsprosjekt mellom offentlige, private og frivillige aktører.

Dette ligger svært tett opp til punkt 4.4 i Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging 2019-2023, hvor det blant annet står:

Et levende og mangfoldig sentrum med et variert tilbud av møteplasser, handel, tjenester og kultur- og fritidsaktiviteter, er viktig for byenes og tettstedenes attraktivitet og konkurransekraft. Et slikt sted gir gode opplevelser og stedstilhørighet. Åpne og inkluderende fasader og aktive første etasjer med publikumsrettet aktivitet og virksomhet, bidrar til gater og byrom der det kjennes tryggere og mer attraktivt å oppholde seg. Sentrumsområder med bygg som rommer flere funksjoner, kan gi positive utslag for aktivitetsnivået, særlig i mindre byer og tettsteder.

(...)

En felles, helhetlig og langsiktig innsats mellom kommunen, private aktører og innbyggere er viktig for å lykkes med sentrumsarbeidet. Kommunene har en viktig rolle som planmyndighet, samfunnsutvikler og grunneier. Et forpliktende gårdeiersamarbeid styrker mulighetene for et godt samarbeid med kommunen.

En retningslinje som R8 gir etter vår oppfatning ikke kommunene noen ytterligere føringer for sin egen planlegging enn det som allerede følger av de nasjonale forventningene. Retningslinjen gir heller ikke fylkeskommunen selv noe sterkere grunnlag for veiledning eller oppfølging verken i egen planlegging eller i kommunal arealplanlegging.

I tillegg fremstår retningslinje R8 som en veiledende tekst, og ikke som en retningslinje i tråd med suksesskriteriene i punkt 2.6.4. Den er kortfattet, men den er ikke presis eller etterprøvbar. Det er ikke klart hva som egentlig ligger i at sentrum skal være «så kompakt som mulig, tilpasset innbyggertall og omfang av sentrumsfunksjoner», eller hvordan dette kan følges opp i praksis.

Forholdet til utredningskrav, lovkrav, mv.

Enkelte av retningslinjene gjentar nasjonale krav og om hva kommunene skal utrede eller legge til grunn i arealplanleggingen. Et eksempel her er denne underretningslinjen til hovedretningslinje R15:

- Kommunene skal i planprosessene påse at naturverdiene er tilstrekkelig kartlagt, opplyst og vektlagt før planene vedtas. Nyregistrering og/eller kartlegging bør gjøres på reguleringsplannivå.

Etter vår vurdering bør fylkeskommunen være varsom med å vedta retningslinjer som kun gjenspeiler krav som følger av lover eller forskrifter. Særlig problematisk blir dette dersom retningslinjene bruker andre ord eller uttrykk enn lovteksten, slik at det gis uttrykk for en annen regel. Dersom fylkeskommunen mener det er hensiktsmessig å minne kommunene om lover eller forskrifter som gjelder, hører dette etter vår vurdering mer naturlig inn under planbeskrivelsen.

Enkelte andre retningslinjer av liknende karakter er unødvendige å ha med i en regional plan, for eksempel retningslinje R26:

Statlige planretningslinjer for differensiert forvaltning av strandsonen langs sjø skal legges til grunn for forvaltningen av strandsonen i Trøndelag, men med regionale og lokale tilpasninger.

Det samme gjelder første underretningslinje til retningslinje R27:

- Rikspolitiske retningslinjer for vernede vassdrag skal legges til grunn for forvaltning av vassdragsbeltet.

Dette er ikke retningslinjer for arealbruken i fylket, men en henvisning til de krav kommunene uansett må følge. Også dette er forhold som eventuelt bør inntas i planbeskrivelsen.

Bruken av begrepene «bør» og «skal»

Det forekommer ofte at regionale planer benytter begrepene «skal/skal ikke» på en slik måte at retningslinjene gir inntrykk av å være påbud eller forbud for kommunene, og at de er ment å begrense kommunenes handlingsrom i arealplanleggingen, se punkt 2.6.4 ovenfor. Trøndelag fylkeskommune ser ut til å ha hatt et aktivt forhold til denne begrepsbruken i sitt arbeid, og omtaler dette slik innledningsvis i planen:

Ordlyden *skal* eller *bør* angir hvor sterk føring som ligger i retningslinjen. Retningslinjer med *skal* er uttrykk for en sterk nasjonal eller regional føring som kommunene skal sikre gjennom eget planarbeid. Retningslinjer med *bør* er en anbefaling om å ta opp dette temaet i kommuneplanarbeid og gjøre vurderinger, avveininger og begrunnelser for hvordan retningslinjen er fulgt opp. *Bør* åpner for stedstilpassing og differensiering.³⁷

Det er positivt at fylkeskommunen har hatt et bevisst forhold til begrepene i planen, og at betydningen av begrepsbruken er forklart innledningsvis i planen. Dette ligner også på den typen forklaring som bør gjøres til hver enkelt retningslinje i planbeskrivelsen.

Likevel blir det slik at de retningslinjene som bruker ordet «skal», raskt kan oppfattes som en form for påbud eller plikt, selv om de ikke er ment som dette. Vi er klar over at statlige planretningslinjer også bruker ordet «skal» flere steder, som kan oppfattes som at statsforvaltningen bestemmer hva kommunene skal gjøre i planleggingen. Dette er uheldig,

³⁷ Regional plan for arealbruk 2022-2030, side 9.

særlig tatt i betraktning at det forplanter seg videre til den regionale planleggingen og føringer som gis til kommunene der.

Dersom fylkeskommunen ønsker å fastsette rettslig bindende krav til arealbruken, må dette skjer i form av en regional planbestemmelse, jf. pbl. § 8-5, se punkt 2.6.4.

3.3.4 Planbeskrivelsen

Innledning

Trøndelag fylkeskommune har ikke utarbeidet en særskilt planbeskrivelse for den regionale planen. Selve plandokumentet er imidlertid omfangsrikt og inneholder mye tekstlig informasjon, til dels om forholdene i Trøndelag, til dels veiledning om planlegging og annen faglig informasjon, i tillegg til mål og retningslinjer. Slik vi forstår plandokumentet, er de tekstlige beskrivelsene av ulike forhold og kapittel 7 om konsekvenser, ment å være en planbeskrivelse i tråd med lovens krav. Trøndelag fylkeskommune har også gitt inntrykk av dette blant annet i oppstartsmøtet for denne utredningen. Etter vår vurdering bør fylkeskommunen vurdere om det vil være mer hensiktsmessig å utarbeide en særskilt planbeskrivelse, se 2.6.5 ovenfor.

For de videre betraktningene i dette punktet, legger vi til grunn at hoveddelene av teksten i den regionale planens hoveddokument, er å anse som en planbeskrivelse. Kortversjonen av planen, som ligger nær opptil det en regional plan bør bestå av, er på totalt 21 sider, mens fullversjonen er på 105 sider. Det kan dermed legges til grunn at rundt 80 sider er det som utgjør planbeskrivelsen til den regionale planen, noe som må anses relativt omfangsrikt.

Vi har ikke drøftet planbeskrivelse som særskilt tema med kommunene eller de statlige aktørene, men knytter her noen bemerkninger til selve innholdet i beskrivelsen, sett i lys av de kriteriene vi har oppstilt for gode planbeskrivelser i punkt 2.6.5. Kort sagt skal planbeskrivelsen beskrive bakgrunnen for planen som helhet, beskrive virkningene av planen, og begrunne og forklare de målene og retningslinjene som er satt i planen. Planbeskrivelsen skal omtale de temaene som er behandlet i planen, men bør være kort, presis og lett å sette seg inn i.

Bakgrunnen for planen

Planens kapittel 2 *Innledning* gir i punkt 2.1 til 2.3 en oversikt over planens innhold og oppbygning, hensikten med planen, og hvilke regionale, nasjonale og internasjonale føringer som følges opp i planen. Som del av en planbeskrivelse er et slikt kapittel nyttig, og gir et greit innblikk i hvordan planen er lagt opp.

I punkt 2.4 beskrives hvilke utfordringer som danner grunnlag for planen, mens kapittel 3 *Bærekraftig og stedstilpasset* tar for seg temaer som behandles gjennomgående i planen. Beskrivelsene i de innledende delene gir ikke uten videre klare holdepunkter for å si noe om hva som er særskilt viktig for Trøndelag, og hvorfor de utvalgte temaene bør være del av den regionale planen.

Eksempelvis er det i punkt 2.4 angitt at «Trøndelag berøres av klimaendringer, noe som vil innebære økt fokus på klimatilpasning og klimaomstilling i arealplanleggingen.» Det er ikke konkretisert om dette innebærer særskilte utfordringer i Trøndelag, eller er mer allmenne

utfordringer som mange kommuner og fylker berøres av. Et annet eksempel er punkt 3.2.2 om folkehelse, som er valgt ut som et «gjennomgående tema» for planen. I punktet gis det generell informasjon om folkehelse og folkehelsearbeid mv., men dette er ikke konkret relatert til forhold i Trøndelag.

Utover i dokumentet omtales forholdene i Trøndelag under flere av temaene, men det er vanskelig å få tak på nøyaktig hva man egentlig ønsker å bruke den regionale planen til, og hvilke «floker» den eventuelt skal løse. Det er gjennomgående slik at plandokumentet inneholder en del generell faglig tekst, samt veiledning om ulike temaer innen arealplanlegging. Dette er i og for seg nyttig informasjon, og har etter vår vurdering også god faglig kvalitet. Noen av kommunene vi snakket med, bemerket også dette. Etter vår vurdering bør regionale planer ikke inneholde for mye faglige råd eller generell veiledning. Dette hører mer naturlig inn i særskilte temaveiledere. Det totale omfanget av tekst og opplysninger gjør det krevende å forstå hvilke temaer som er viktige for Trøndelag spesielt og *hvorfor* det er viktig at de behandles i den regionale planen.

Virkningene av planen

Planens kapittel 7 «Konsekvenser av planen», utreder ulike konsekvenser av planen, under henvisning til kravene om konsekvensutredning i pbl. §§ 4-2 og 8-3. Ut fra den innledende ordlyden i dette kapittelet, ser det ut til at fylkeskommunen vurderer at planen utløser behov for konsekvensutredning etter pbl. § 4-2 andre ledd, men at denne kan gjøres på et overordnet nivå.

Slik vi vurderer planen, faller ikke den regionale planen inn under reglene om konsekvensutredninger. Etter vår vurdering må det samme gjelder dersom fylkeskommunen gir føringer for hva som kan klassifiseres som ulike kategorier sentrums- og vekstområder o.l. Det er kun i de tilfeller en regional plan angir *konkrete* områder som egnet for ny utbygging at det må gjennomføres en særskilt konsekvensutredning.

Selv om en regional plan faller utenfor kravet om konsekvensutredninger, skal det alltid gjøres rede for virkningene av planen. Dette skal alltid inngå som en del av planbeskrivelsen, se pbl. § 4-2 første ledd. Loven oppstiller ingen særskilte krav til hvilke virkninger som skal beskrives eller hvor omfattende undersøkelser som må foretas. Sammenlignet med konsekvensutredninger, hvor utredningen skal vise konsekvensene ved den foreslåtte lokaliseringen, skal en beskrivelse av planens virkninger være av mer generell karakter.

Vi ser at fylkeskommunen i «konsekvensutredningen» har tatt stilling til betydningen av å lage regional plan for hvert av de 16 deltemaene i planen, samt en innledende generell vurdering. Vi tar ikke stilling til detaljene her, men bemerker at vurderingene kanskje *kan* anses som en beskrivelse av planens virkninger, sett i sammenheng med de øvrige tekstlige beskrivelsene i planen. Vår anbefaling til den kommende planrevisjonen er at fylkeskommunen utarbeider en særskilt planbeskrivelse, som også inneholder en beskrivelse av planens virkninger. Dette vil føre til at selve planen blir mer konsentrert til planretningslinjene, og at planbeskrivelsen kan fungere som et godt støtte- og tolkningsgrunnlag ved anvendelse av planen.

Forklaring av planens retningslinjer

Vi har i punkt 2.6.5 pekt på at planbeskrivelsen kan inneholde en del hvor hver retningslinje er nærmere omtalt. Poenget er at fylkeskommunen med dette kan gi en utdypende forklaring av hensikten med retningslinjen, hvordan bestemte ord og uttrykk skal forstås, og hvordan retningslinjen faktisk kan følges opp av kommunene og andre myndigheter. Etter vår oppfatning er planbeskrivelsen i gjeldende regional plan, som er integrert i selve planen, ikke tydelig eller strukturert nok på dette punktet. Retningslinjene i planen følges av tekst med mye faglig innhold og vurderinger av forhold i Trøndelag, men teksten er ikke knyttet direkte til de enkelte retningslinjene slik at den forklarer hensikten, innholdet og mulig oppfølging av dem.

Et eksempel på slik utydelighet i planbeskrivelsen, er punkt 4.2 Areal og transport. Innledningsvis i punktet er det angitt som mål at «I 2030 har Trøndelag en bærekraftig areal- og transportstruktur». Deretter kommer det fire retningslinjer med totalt 14 underretningslinjer:

- R2: Sentre på alle nivå bør utvikles kompakt i tråd med prinsippet om «5 og 10 minutters-byen». (7 underretningslinjer)
- R3: Sammenhengende og attraktive nett for gående og syklende bør etableres i regionsentre og lokalsentre. (2 underretningslinjer)
- R4: Utvikling av funksjonelle og attraktive knutepunkt skal bidra til at flere reiser kollektivt. (3 underretningslinjer)
- R5: Utvikling av knutepunkt for omlastning av gods skal bidra til at transporten i større grad kan gå på sjø og jernbane. (2 underretningslinjer)

Den påfølgende teksten i planens punkt 4.2.1 til 4.2.9 omhandler temaene samordning og samarbeidsavtaler, bærekraftige bolig- og arbeidsmarkedsregioner, «5 og 10 minutters-byen», livskraftige bygder, gang- og sykkelvegnett, vegnett, jernbanen, knutepunktutvikling og parkeringspolitikk. Avsnittene omhandler helt klart selve *temaene* i retningslinjene, og har i seg selv mye interessant informasjon, men gir ikke en tydelig forklaring på hvorfor de enkelte retningslinjene er gitt, hva de innebærer og hvordan de skal forstås og følges opp. Tekstdelene kunne med fordel også vært plassert i direkte tilknytning til de retningslinjene de gjelder.

Vi vil ellers påpeke at når en plan har en rekke mål og retningslinjer som favner en mengde ulike temaer, kan det lett oppstå *målkonflikter*. Den regionale planen viser til at «[i] forbindelse med planarbeid vil det kunne være konflikter mellom enkelte av delmålene. I disse tilfellene må det gjøres avveier.»³⁸ Planbeskrivelsen tar ikke stilling til hvordan eventuelle konflikter skal avveies eller håndteres. Det ser ut til at alle målene i den regionale planen anses like viktige, og at det vil være opp til den enkelte kommune å avgjøre hva som veier tyngst i ulike saker. Dette gjør det krevende for kommunene å vite hva som er viktig, og gjør samtidig den regionale planen mindre egnet som styringsverktøy. Fylkeskommunen står naturligvis fritt til å velge en slik form på den regionale planen. Da er det desto viktigere å konkretisere målene i planbeskrivelsen, og ikke minst å følge dem opp med klare retningslinjer, slik at planen og planbeskrivelsen viser hvilke forventninger Trøndelag fylkeskommune har på de ulike områdene, og hvordan kommunene og andre aktører kan følge dette opp på best mulig måte.

³⁸ Regional plan for arealbruk 2022-2030, side 9.

3.3.5 Samspill med andre regionale eller interkommunale planer og strategier

Den regionale planen for arealbruk kommer i tillegg til flere andre regionale og interkommunale planer og strategier, med til dels overlappende temaer. Dette kan medføre at plan- og informasjonsgrunnlaget blir for omfattende for de som skal forsøke å navigere i de regionale føringene, noe som kan svekke verdien av de regionale og interkommunale plan- og styringsdokumentene. Det kan også forekomme at de ulike planene inneholder mål eller retningslinjer som avviker eller kommer i konflikt med hverandre, uten at dette nødvendigvis har vært intensjonen.

Som et ledd i en revisjon av den regionale planen for arealbruk, bør det være et mål at planprosessen tar sikte på å klargjøre grensegangen mellom plan- og styringsdokumentene. Dette kan skje ved at enkelte temaer ikke videreføres i den regionale planen for arealbruk, eller ved at det samtidig tas sikte på å endre deler av andre planer eller styringsdokumenter. Det er en generell tendens i norsk arealforvaltning at informasjonsmengden stadig vokser. Det bør derfor iverksettes et arbeid med å samle og samordne planer, veiledere og andre styringsdokumenter, slik at det blir et mer oversiktlig system med et mer tilgjengelig informasjonsgrunnlag. Flere kommuner og fylkeskommuner har iverksatt et slikt arbeid, hvor målet er å redusere antallet planer og styringsdokumenter. I det følgende skal vi se kort på samspillet mellom den regionale planen for arealbruk i Trøndelag, og samspillet mellom andre regionale eller interkommunale planer og strategier.

Interkommunale planer og strategier

Av interkommunale planer og strategier, er det særlig Interkommunal arealplan for Trondheimsregionen (IKAP), Byvekstavtalen, og Felles areal- og transportstrategi for Innherredsbyen 2021–2040, som er relevante i vår sammenheng. Fylkeskommunen er en av samarbeidspartnerne i alle tre.

De interkommunale planene er utarbeidet i tett samarbeid mellom avtalepartene, slik at de deltakende kommunene har et klart eierskap til planene. I den regionale planen for arealbruk er det fremhevet at den skal samvirke med slike interkommunale planer og strategier, og det vises til at:

De interkommunale planene har vært gjenstand for omfattende prosesser i de regionene de berører og gir tydelige signaler om hvilken utvikling som ønskes hvor. Disse planene er viktige kunnskapsgrunnlag for RPA. Målformuleringer og retningslinjer i RPA er i stor grad sammenfallende med tilsvarende tema i de interkommunale planene/avtalene.³⁹

Videre er det forutsatt at den regionale planen på områder som er felles med IKAP og Innherred, ikke skal gi andre føringer for kommunene som er omfattet av disse planene. Blant annet sies det for areal og transport at:

I Aksen er det inngått interkommunale strategier og avtaler med mål og retningslinjer for samordnet areal og transportutvikling for kommunene på Innherred og i Trondheimsregionen

³⁹ Regional plan for arealbruk 2022-2030, side 15.

(se kapittel 4.2). RPA skal være samordnet med disse. Føringer i RPA er derfor ikke strengere eller svakere enn det som følger av strategier og avtaler i disse kommunene.⁴⁰

Dette prinsippet er også videreført i retningslinjene for areal og transport, hvor retningslinje R2 med de tre første underretningslinjene sier:

Senter på alle nivå bør utvikles kompakt, i tråd med prinsippet om «5 og 10 minutters-byen».

- Arealutviklingen i byvekstkommunene (jf. Byvekstavtalen) skal skje slik at den underbygger nullvekstmålet.
- Arealutviklingen i kommunene i Innherredsbyen bør skje slik at den underbygger mål i felles areal- og transportstrategi.
- Øvrige kommuner i Trøndelag bør også å [sic.] planlegge slik at en størst mulig andel av fremtidig persontransport vil skje med gange, sykkel, kollektivløsninger eller annen lavutslippsløsning.

Et samspill mellom ulike typer planer kan være nyttig. Retningslinjen ovenfor viser at man gjennom annet planarbeid har tatt konkret stilling til utfordringer og behov i et begrenset område, og følger dette opp i den regionale planen. Dette gir for øvrig også automatisk en tydeliggjøring av at det kan være ulike behov eller føringer for ulike områder av fylket, og gir en form for lokal differensiering i retningslinjene.

Det fylkeskommunen bør være oppmerksom på, er at det kan oppstå ulikheter eller målkonflikter dersom en av planene endres, for eksempel på grunn av nye nasjonale føringer og retningslinjer, mens andre planer forblir uendret. Eksempelvis ble IKAP vedtatt i februar 2015, altså 7 år før dagens regionale plan for arealbruk, og over 10 år før den neste versjonen av den regionale planen vil bli vedtatt. I slike tilfeller bør arbeidet med den regionale planen, som til dels gjennomføres for å følge opp nye nasjonale føringer, også ta konkret stilling til forholdet til de interkommunale planene, og eventuelt løfte frem behovet for justeringer av disse.

I fokusgruppeintervju med kommunene ble det nevnt at det at man har IKAP, nok var en stor del av grunnen til at man i Sør-Trøndelag ikke var så positive til den regionale planen for arealbruk. Det var et tett politisk samarbeid om IKAP, og man så derfor ikke helt behovet for en regional plan som tok for seg mange av de samme temaene. Her vil vi påpeke at en slik type overlapp må forventes når man lager en regional plan for hele fylket, og at dette ikke bør være til hinder for slike planer. Det vil selvfølgelig være mulig å lage mange delplaner som er tematisk eller geografisk avgrenset. Samtidig er det ikke til å komme fordi at en del temaer er felles for hele fylket, som bør adresseres i en regional plan for arealbruk, slik at det tenkes helhetlig for fylket.

Regionale planer og strategier

Generelt

Trøndelag fylkeskommune har flere regionale planer og strategier som berører enkelttemaer som også er omtalt i regional plan for arealbruk. I den regionale planen er det vist til ni andre

⁴⁰ Regional plan for arealbruk 2022-2030, side 21.

planer og strategier som har «arealrelaterte tema».⁴¹ I etterkant av vedtakelsen av regional plan for arealbruk, har i hvert fall også Regional plan for energiomstilling kommet i tillegg.

Generelt vil vi påpeke at det kan reises spørsmål om behovet for å behandle de samme temaene i ulike *regionale planer* etter plan- og bygningsloven, altså både i særskilte temaplaner og i en mer generell plan for arealbruk. Alle regionale planer etter pbl. § 8-1, jf. § 8-4, skal «legges til grunn for regionale organers virksomhet og for kommunal og statlig planlegging og virksomhet i regionen», se pbl. § 8-2. En regional temaplan for et særområde, skal dermed også følges opp i forbindelse med arealplanlegging og arealbruk. Dersom flere regionale planer omhandler samme tema, kan dette raskt innebære dobbeltbehandling, målkonflikter, eller at planene blir i utakt med hverandre på grunn av endringsprosesser over tid. Det vil riktignok være sist vedtatte plan som går foran ved motstrid, jf. pbl. § 1-5 andre ledd, men dette kan likevel være krevende å forholde seg til, kanskje særlig for kommunene.

I en del tilfeller er en del temaer også behandlet i mer overordnede regionale *strategier*, eller andre planer for regionen som ikke er en regional plan etter pbl. § 8-1. I så fall er det fortsatt den regionale planen vedtatt plan- og bygningsloven som skal legges til grunn. Det er likevel uheldig dersom fylkeskommunen sender forskjellige signaler i ulike strategier og planer. Spørsmålet blir også hvordan fylkeskommunen faktisk forholder seg til de ulike ønskene og føringene i praksis.

På grunn av antallet regionale planer og strategier, samt omfanget av den regionale planen, er det for omfattende å gjøre en detaljert gjennomgang av forholdet mellom den regionale planen for arealbruk og øvrige planer og strategier her. Vi ser her kort nærmere på forholdet til to av de andre regionale planene som behandler konkrete temaer, nemlig regional plan for vannforvaltning og regional plan for energiomstilling.

Regional plan for vannforvaltning

Regional plan for vannforvaltning er forankret i vannforskriften, som igjen er hjemlet i flere lover, inkludert plan- og bygningsloven. Den regionale planprosessen etter vannforskriften følger prinsippene og kravene i plan- og bygningsloven.

Den regionale planen fastsetter miljømål for alt vann i Trøndelag vannregion. Planen gir en beskrivelse av hvordan det står til med vannet i fylket, hvilke miljømål som skal nås og hvilke tiltak som må til for å nå målene.⁴² Planen gjelder altså vannforvaltningen i fylket generelt etter vannforskriften, og ikke bare knyttet til arealbruk. Planen for vannforvaltning synes ikke å stille noen særskilte krav med hensyn til ivaretagelse av nedslagsfelt mv. for drikkevann.

I den regionale planen for arealbruk, er vannforvaltning omtalt i punkt 4.9, Vannforvaltning og drikkevann. Her omtales vannforvaltning generelt, og planen for arealbruk inneholder ikke retningslinjer for vannforvaltning, men henviser til den regionale planen for vannforvaltning for

⁴¹ Regional plan for arealbruk 2022-2030, side 14, hvor det vises til: Regional plan for kulturmiljø, Regional plan for vannforvaltning, Regional plan for Dovrefjellområdet, Regional plan for Forollhogna, Regional strategi for klimaomstilling, Samferdselsstrategiene for Trøndelag, Regional strategi for verdiskaping i Trøndelag, Balansekunst - Kulturstrategi for Trøndelag, og Kompetansestrategi for Trøndelag.

⁴² Regional plan for vannforvaltning, side 10.

«mer detaljerte føringer for vannmiljø».⁴³ Planen omtaler deretter hensynet til drikkevann, og oppstiller også retningslinjer for hvordan nedslagsfelt for drikkevannskilder skal sikres i arealforvaltningen.

Her ser det etter vår oppfatning ut til å være en vekselvirkning mellom de to regionale planene. De behandler samme overordnede tema, men tar for seg ulike sider av vannforvaltningen, og ser ikke ut til å ha målkonflikter eller en uhensiktsmessig overlapping. Det kan likevel reises spørsmål om hvorvidt drikkevann er et sentralt tema å ha med i den regionale planen for arealbruk, uten at vi tar konkret stilling til dette her.

Regional plan for energiomstilling

Regional plan for energiomstilling med tilhørende handlingsprogram ble vedtatt i juni 2025. Fylkeskommunen har opplyst om at dette ikke er en regional plan etter pbl. § 8-1, men at den er forankret i den regionale planstrategien.

Innledningsvis i regional plan for energiomstilling påpekes det at planen må samspille med annet relevant planverk, og det vises blant annet til den regionale planen for arealbruk.⁴⁴

Det ser ut til at den regionale planen for energiomstilling behandler mer eller mindre de samme energirelaterte temaene som den regionale planen for arealbruk. Begge planene tar for eksempel for seg blant annet oppgradering av eksisterende vannkraft, hvordan man stiller seg til etablering av vindkraft, energihøsting, mv.

Den regionale planen for energiomstilling tar for seg de ulike temaene over totalt 28 sider, mens den regionale planen for arealbruk dekker dette over 4 sider, slik at planen for energiomstilling naturlig nok er langt mer detaljert enn planen for arealbruk. Eksempelvis har den regionale planen for arealbruk som delmål at «[i] 2030 har hele Trøndelag tilstrekkelig og sikker fornybar energiforsyning», mens den regionale planen for energiomstilling blant annet har et delmål om at «Trøndelag skal ha tilstrekkelig og sikker energiforsyning og produsere 3 TWh mer fornybar energi innen 2035».

Vi går ikke nærmere inn på disse planene her, men understreker poenget vi nevnte innledningsvis i denne punktet. Som et ledd i arbeidet med revisjon av den regionale planen for arealbruk i Trøndelag, bør det tidlig tas stilling til hvilke temaer som skal inngå i planen. Temaer som allerede er dekket i andre planer, bør i begrenset grad behandles i planen for arealbruk. Hvis dette likevel er ønskelig, må fylkeskommunen være særlig oppmerksom på faren for at planene kan gi ulike signaler om den regionale arealpolitikken innenfor området. Det bør være et mål for Trøndelag fylkeskommune, som for alle andre fylkeskommuner, at det samlede plangrunnlaget er kortfattet, presist og tilgjengelig.

⁴³ Regional plan for arealbruk 2022-2030, side 63.

⁴⁴ Regional plan for energiomstilling, side 4.

3.3.6 *Anbefalinger til innholdet i den regionale planen*

I det følgende gir vi noen anbefalinger til den nye regionale planen, på bakgrunn av vår analyse av dagens plan og de innspillene vi har fått fra kommunene i arbeidsverksteder og intervjuer, samt suksesskriteriene vi har oppstilt i punkt 2.6.3 til 2.6.5.

Generelt vil vi bemerke at plandokumentet i seg selv bør kortes ned. En regional plan skal ikke være mer omfattende enn nødvendig. Plandokumentet bør være kortfattet og presist, mens bakgrunnen for planen, beskrivelser og faglige vurderinger skal inngå i planbeskrivelsen.

Temaer og mål i planen

Den kommende planrevisjonen bør ta sikte på å avgrense planen til temaer som er mest mulig relevant for arealbruken i regionen. Hvilke temaer som bør behandles må avgjøres på grunnlag av politiske ønsker, faglige vurderinger og innspill fra berørte aktører. Dette bør avklares i en mest mulig åpen dialog i tidligfase i revisjonsarbeidet.

Mye av innholdet i den regionale planen synes i stor grad å sammenfalle med det som nå følger av både Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging 2023–2027, Statlige planretningslinjer for arealbruk og mobilitet og Statlige planretningslinjer for klima og energi. Den er dermed allerede dekkende for mye av det som følger av nasjonale føringer. Dette betyr også at planen er nokså omfangsrik.

Det kan være krevende å sette en klar avgrensning ut fra hva som faller innenfor og utenfor begrepet *arealbruk*. Dette er et vagt begrep, som kan romme både ulike typer arealer og ulike typer virksomheter som bruker areal. Det sentrale er at temaene i planen skal være beslutningsrelevante innenfor det den regionale planen handler om. Fylkeskommunen må ha et bevisst forhold til hvilke hensyn og interesser de ønsker å ivareta ved valg av temaer og utforming av retningslinjer. Etter vår mening er det mer nærliggende at en plan om arealbruk handler om areal som ressurs, herunder verdien av ulike typer arealer, snarere enn en regulering av ulike typer sektorer og virksomhet som bruker areal. En plan for eksempelvis akvakulturanlegg, kraftbehov og kraftforsyning, hytteutbygging, reindrift m.m. er mer egnet som særskilte regionale temaplaner. Fordelen med dette er at den regionale planen for arealbruk blir mer avgrenset og konkret, samt at den i større grad kan knyttes opp mot fylkeskommunens arealregnskap. Det bør derfor gjøres en konkret vurdering av hvilke temaer som gjelder hele fylket og bør inngå i den regionale planen, og hvilke temaer som kun gjelder enkelte regioner og særtemaer, og som heller bør skilles ut i en delplan eller i en interkommunal plan.

I arbeidsverkstedene og intervjuene med kommunene stilte vi spørsmål om hvilke konkrete temaer den neste regionale planen bør ta for seg. Svarene varierte ut fra hvilke spesielle forhold og utfordringer som er aktuelle i den enkelte kommune, og ga dermed ikke noe entydig inntrykk av hva som er viktig for Trøndelag som fylke. Vi gir her noen eksempler på temaer som ble nevnt:

- **Lokalisering av næringsarealer og næringsutvikling.** Her ble det samtidig understreket at det er viktig å skille på hva som handler om *arealbruk*, og hva som er *strategi* for næringsutvikling i fylket, og at disse ikke blandes sammen.

- **Overordnede strukturer og samspill mellom kommuner.** Her ble transportkorridorer for næringstransport, og felles bolig- og arbeidsmarkedsregion for Trondheim og kommunene rundt, trukket frem som eksempler.
- **Reindrift og håndtering av reindriftsinteresser i arealutviklingen.** Her ble det påpekt at dette er interesser og næring på tvers av kommunegrensene, og at kommunene ofte får utfordringer blant annet med å vurdere samlet belastning når det ikke er gjort vurderinger på regionalt nivå.

Ingen av kommunene ga tilbakemelding om at bestemte temaer er *spesielt* viktige for dem at tas inn i en regional plan for arealbruk. Dette må dermed kartlegges grundigere i den kommende planprosessen.

Uten at vi har fått konkrete innspill om det fra kommunene, vil vi bemerke at fylkeskommunen bør drøfte med kommunene om håndtering av naturfarer og overvann sett i lys av klimaendringene, skal tas inn som særskilt tema i den nye planen. Ulykker og skader som følge av naturfarer og overvann er et stadig økende problem, og tematikken er også nærmere omtalt i nasjonale føringer for planleggingen.⁴⁵ Vi vil her bemerke at Trøndelag fylkeskommune, sammen med Trondheim kommune, tidligere har sett behov for en utredning om regionale og kommunale myndigheters plikt til å sikre at det ikke planlegges og gjennomføres tiltak i fareområder.⁴⁶ Dette er derfor ett eksempel på temaer som kanskje bør konkretiseres nærmere i den regionale planen for arealbruk.

Vi oppfatter det også slik at fylkeskommunen planlegger å vurdere tematikken nærmere i rulleringen av den regionale planen, ettersom den regionale planstrategien har et kapittel «Trøndelag tar sitt ansvar for klima- og naturutfordringene», hvor det blant annet skrives at:

Regional plan for arealbruk skal oppdateres i henhold til gjeldende nasjonale retningslinjer og føringer for klimatilpasning i planlegging.⁴⁷

Utover dette, bør den begrensede mengden med temaer som tas inn i planen, konkretiseres for forholdene i Trøndelag enten samlet eller for ulike deler av fylket, slik at kommunene og andre kjenner seg igjen i dem, og de oppleves som relevante i planleggingen i regionen. Temaene kan naturligvis ta utgangspunkt i nasjonale føringer og retningslinjer, men bør kobles opp til konkrete forhold i Trøndelag og vise muligheter for å håndtere disse temaene der.

I tillegg bør målene i planen konkretiseres og være målbare. Ved fastsettelsen av mål for den nye regionale planen, anbefaler vi at fylkeskommunen tar utgangspunkt i kriteriene for SMARTe mål, se punkt 2.6.3 ovenfor. Omfanget av mål bør i tillegg reduseres, noe som nok vil skje naturlig dersom man reduserer mengden temaer i planen.

⁴⁵ Se for eksempel Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging, punkt 6.1 og forventning nr. 65 og 66.

⁴⁶ Holth & Winge, «Ansvarsrisiko i regional og kommunal planlegging» (2024)

⁴⁷ Trøndelagsplanen - Regional planstrategi 2024-2027, kapittel «Trøndelag tar sitt ansvar for klima- og naturutfordringene», i punktet «Robust i møte med klimaendringene».

Retningslinjer i planen

Kommunene vi har snakket med, ga ikke konkrete eksempler på hvilke retningslinjer det er viktig at inkluderes i den regionale planen. Dette er ikke overraskende, da det heller ikke ble gitt noe entydig svar på hvilke temaer planen bør inneholde.

Generelt skal retningslinjer følge opp de temaene og målene planen tar for seg, og det er dermed vanskelig å si noe konkret her om hva retningslinjene skal gå ut på. Som det klare utgangspunktet bør planens retningslinjer knyttes til arealbruk, i den forstand at det er ulike typer arealer og arealverdier som danner grunnlag for retningslinjene. Retningslinjer knyttet til forskjellige typer *virksomhet* som anvender areal, bør fortrinnsvis fremgå av særskilte temaplaner.

Vi vil bemerke at de retningslinjene kommunene har trukket frem at de har fulgt opp i sin planlegging, som R7 om uteoppholdsarealer og R10 om lokalisering av regionale næringsareal i tråd med ABC-prinsippet, åpenbart oppleves å være konkrete og nyttige. Denne typen retningslinjer, og temaene de følger opp, kan nok dermed med fordel videreføres, forutsatt at kommunene fortsatt har behov for dem.

En del av kommunene påpekte at der den regionale planen inneholder «fellestemaer» for hele fylket, bør planen ta mer høyde for at kommunene i fylket er ulike. Dette gjelder for eksempel innen lokalisering av boliger, sentrumsutvikling og jordvern. Det ble nevnt at retningslinjene bør inneholde mer differensieringer, og vise hvordan de forskjellige temaene og føringene kan håndteres ut fra de ulike stedenes forutsetninger. Da vil retningslinjene bli lettere å kjenne seg igjen i for alle kommunene, og enklere å følge opp i ulike deler av fylket.

Det kan ellers være uheldig å formulere retningslinjer i forkant av selve planprosessen. Det er nettopp gjennom samarbeid og dialog med kommunene og andre myndigheter at planens innhold, retning og konkrete formuleringer skal fastlegges. Vi viser her også til det kommunene har sagt om at de må få gi sine innspill om behov og ønsker til fylkeskommunen først, før fylkeskommunen avgjør for mye om planens innhold, se punkt 3.2.3 ovenfor.

Ved utforming av forslag til retningslinjer, bør fylkeskommunen forsøke å følge de de kriteriene vi har identifisert i punkt 2.6.4. Tydelige og klare retningslinjer som er lette å forstå og følge opp i praksis i kommunal planlegging, samt mulig å etterprøve om er blitt fulgt, er en nøkkel til å sikre at den regionale planen faktisk virker og påvirker retningen og utviklingen i fylket. Vi viser her ellers til de fortløpende bemerkningene vi har gitt til utformingen av ulike retningslinjer den regionale planen i punkt 3.3.3 ovenfor. I likhet med mengden temaer og mål, bør antallet retningslinjer også reduseres.

Planbeskrivelsen

Basert på suksesskriteriene vi har oppstilt for planbeskrivelser i punkt 2.6.5, har vi klare anbefalinger til Trøndelag fylkeskommune om dette temaet ved rullering av den regionale planen.

Det må utarbeides en særskilt planbeskrivelse for den regionale planen i tråd med pbl. § 4-2. Dette mangler i realiteten i dagens plan, selv om fylkeskommunen åpenbart har ment å «bake inn» en planbeskrivelse i selve plandokumentet.

Etter vår oppfatning bør planbeskrivelsen være et eget dokument, som forklarer bakgrunnen for og innholdet i den regionale planen, og som fungerer som tolkningsgrunnlag dersom det oppstår tvil om hva målene og retningslinjene i den regionale planen betyr. Dersom fylkeskommunen velger å ikke ha planbeskrivelsen som et separat dokument, må det i alle tilfelle tydeliggjøres med kapitler og overskrifter hva som er planbeskrivelse og hva som er den faktiske regionale planen.

Innholdsmessig må planbeskrivelsen være nettopp en *beskrivelse av planen*, altså hva planen går ut på og hva som ønskes oppnådd, og hvilke virkninger den kan tenkes å få. Planbeskrivelsen kan inneholde en innledende del om hensynene bak planen og formålet med den som helhet, og hvorfor de ulike temaene i planen er relevante for Trøndelag. Deretter bør planbeskrivelsen beskrive virkningene av planen. Videre bør planbeskrivelsen ta for seg hver enkelt retningslinje og gi utfyllende kommentarer om hva som er hensikten med retningslinjen, hvordan ord og uttrykk i den skal forstås, og hvordan kommunene og statlige myndigheter forventes å følge opp retningslinjen.

Det vil også være en fordel dersom planbeskrivelsen i det minste gir indikasjoner på hvordan eventuelle målkonflikter i den videre arealplanleggingen vurderes. Det er naturligvis krevende å gjøre dette på generell basis, men planbeskrivelsen kan likevel gi signaler om hvilke mål som er helt sentrale for utviklingen i fylket.

Generell veiledning om arealplanlegging, rent faglige temaer, osv., bør ikke være del av selve planbeskrivelsen. Slik informasjon hører etter vår vurdering hjemme i veiledningsdokumenter, som eventuelt kan være vedlegg til planen dersom fylkeskommunen mener de er spesielt viktige for akkurat denne planen. Trøndelag fylkeskommune bør gjøre en kritisk gjennomgang av dagens regionale plan og se nærmere på hvilke deler av den som forklarer planen, og kan anses som planbeskrivelse, og hva som egentlig er veiledning om generelle temaer.

3.4 Oppfølgingen av Regional plan for arealbruk 2022-2030

3.4.1 Innledning

I dette punktet ser vi nærmere på oppfølgingen av den regionale planen for arealbruk. Formålet er å gi et bedre grunnlag for å fastslå hvordan planen brukes i praksis, og hvilke virkninger den eventuelt har fått for arealbruken i fylket. En regional plan skal som tidligere nevnt, «legges til grunn for regionale organers virksomhet og for kommunal og statlig planlegging og virksomhet i regionen», se pbl. § 8-2.

Som nevnt over i punkt 2.7, handler oppfølging av planen fra fylkeskommunens side både om handlingsprogrammet for den regionale planen, hvor det fastsettes konkrete tiltak for å sikre at planen følges opp og gjennomføres i praksis, og hvordan fylkeskommunen følger opp planen gjennom utførelsen av sine roller som medvirker, veileder og kontrollorgan. Vi ser derfor først

på Trøndelag fylkeskommunes egen oppfølging av den regionale planen gjennom det vedtatte handlingsprogrammet, og på hvordan planen brukes av fylkeskommunen i konkrete plansaker.

I tillegg ser vi her også på kommunenes oppfølging av planen, fordi det er kommunene som avgjør den faktiske arealbruken innenfor kommunegrensene, og dermed også i sin del av regionen. Vi redegjør for kommunenes tilbakemeldinger om den praktiske bruken av planen. Videre ser vi på noen kommunale planprosesser som har vært gjennomført etter at regional plan for arealbruk ble vedtatt, samt analysen av arealregnskapet, for å kartlegge i hvilken grad den regionale planen følges opp og eventuelt påvirker arealbruken.

3.4.2 Trøndelag fylkeskommunes oppfølging av planen

Handlingsprogrammet til den regionale planen

Det opprinnelige handlingsprogrammet til den regionale planen ble vedtatt samtidig med planen og gjaldt for perioden 2022-2025. Gjeldende handlingsprogram er for perioden 2025-2028, og ble vedtatt 11. desember 2024. De to handlingsprogrammene har selvfølgelig noe ulike tiltak, men utformingen av programmene og tiltakene er relativt like. Av plasshensyn vurderer vi her i hovedsak det gjeldende handlingsprogrammet, men kommer også inn på det tidligere programmet.

Fylkeskommunen har opplyst om at de i forbindelse med utarbeidelsen av det gjeldende handlingsprogrammet hadde innspillsmøter med fagfolk i kommunene, blant annet i form av arbeidsverksted på klimakonferanse med tidlig innspill, informasjon til plannettverk på et utkast til program, samt informasjon og innspill i dialogmøter med kommuneledelser.

I likhet med den regionale planen for øvrig, favner handlingsprogrammet for 2025-2028 ganske vidt, med fire generelle tiltak som gjelder oppfølging av planen som helhet, og ni tiltak som gjelder oppfølging av ulike delmål satt i den regionale planen. Vi vil kort bemerke at de utvalgte delmålene er relativt overordnet utformet, og ikke spesifikke og målbare, slik at det kan bli vanskelig å fastslå om de vedtatte tiltakene faktisk fører til måloppnåelse. Denne utfordringen handler imidlertid om utformingen av målene i den regionale planen, og ikke om handlingsprogrammet og tiltakene i seg selv.

Flere av tiltakene i handlingsprogrammet er angitt med runde formuleringer, som at man skal «følge opp» eller «vurdere» ulike forhold, men er nærmere presisert med utfyllende tekst. For de fleste tiltakene er det angitt at det for eksempel skal settes ned arbeidsgrupper for ulike temaer, utvikles kunnskapsgrunnlag, være deltakelse i nettverk, mv. Dette gjør det klarere hva tiltakene skal gå ut på i praksis, slik at handlingsprogrammet i hovedsak er lett å forstå. I tillegg er det angitt hvem som eventuelt er ansvarlig for tiltakene sammen med fylkeskommunen, hvem som er aktuelle samarbeidspartnere og hvordan finansieringen er tenkt løst.

To av tiltakene i det gjeldende handlingsprogrammet, nr. 5 og nr. 9, mangler både ansvarlig, samarbeidspartnere, tidfesting og informasjon om finansiering. Fylkeskommunen har i intervju forklart at disse er egne prosjekter med egen prosjektoppfølging, og at de derfor ikke er nærmere omtalt. Det kan etter vårt syn likevel reises spørsmål ved hensikten med å ha slike tiltak i handlingsprogrammet, hvis ikke programmet også viser en klar plan for gjennomføringen, og aktivitetene uansett er del av fastlagte prosjekter. Vi viser her også til at

forarbeidene viser at handlingsprogrammet må gi en vurdering av hvilken oppfølging planen krever, og bør anslå ressursbehov og utpeke ansvarlig organ og samarbeidspartnere for gjennomføringen av planen.⁴⁸

Tiltakene i handlingsprogrammet er i hovedsak tidfestet til perioden 2025-2028, som er hele den perioden handlingsprogrammet gjelder for. Det er som hovedregel ikke fastsatt når ulike aktiviteter skal utføres, for eksempel når ulike arbeidsgrupper skal være på plass og starte sitt arbeid, eller når arbeidet skal være avsluttet. Ut fra tidsperioden for programmet, må det legges til grunn at de fleste av tiltakene skal være gjennomført innen utgangen av 2028.

Når det gjelder selve gjennomføringen av tiltakene i handlingsprogrammet, ga Trøndelag fylkeskommune i fokusgruppeintervjuet uttrykk for at de jobber strukturert med dette, og at det er flere som har ansvar her. Blant annet er arbeid med å være veileder for kommunene, og arbeidet med arealregnskapet, forankret i handlingsprogrammet. Det gjennomføres arbeidsverksteder og årlige dialogmøter med kommuneledelse hvor blant annet handlingsprogrammet er et tema. Videre settes det ned arbeidsgrupper på ulike temaområder som oppfølging av tiltakene.

I arbeidsverkstedene med deltakere fra kommunene hadde vi det gjeldende handlingsprogrammet som særskilt tema, og viste deltakerne programmet. Flere av deltakerne her visste tilsynelatende ikke at det fantes et slikt program, eller at fylkeskommunen gjennom handlingsprogrammet har en strukturert tilnærming til oppfølging av den regionale planen.

Ved nærmere gjennomgang av de ulike tiltakene, svarte deltakerne imidlertid at de var kjent med den faktiske gjennomføringen av en del av dem, men ikke at tiltakene var del av et handlingsprogram. Et eksempel er tiltak 1, «Informasjon, kommunikasjon og kunnskapsdeling omkring tema og prioriteringer i regional plan for arealbruk og tiltak i handlingsprogram», hvor flere mente at fylkeskommunen er flink til å informere om den regionale planen og ta den opp som tema i ulike sammenhenger. Deltakerne var også godt kjent med tiltak 3, «Følge opp satsing på arealregnskap og naturregnskap», og at det jobbes aktivt med dette. Arealregnskapet i seg selv er også noe kommunene har nytte av og ser hen til i sin arealplanlegging. Det ble bemerket at arealregnskapet er et veldig bra verktøy. Det brukes blant annet brukes i forbindelse med planvask i arbeid med kommuneplanen, hvor man for eksempel tilbakefører arealer som tidligere var avsatt til utbygging. Dette viser etter vår vurdering hvor viktig det er at fylkeskommunen har fått på plass dette verktøyet.

Deltakerne fra kommunene i fokusgruppeintervjuene var noe bedre kjent med handlingsprogrammet og tiltakene. De sa at dette ikke er noe de forholder seg mye til, men at de møter fylkeskommunen i oppfølgingen av en del av tiltakene. Deltakerne bemerket at programmet sier mer om hva fylkeskommunen strategisk skal jobbe med for å oppfylle målene i den regionale planen. En kommune nevnte at kommunene «bare» er en samarbeidspartner i tiltakene, og at det er bra at handlingsprogrammet er noe fylkeskommunen selv har ansvaret for.

⁴⁸ Ot.prp. nr. 32 (2007-2008), side 200, se også punkt 2.7.1 ovenfor.

En av deltakerne mente at handlingsprogrammet er det beste ved den regionale planen, fordi fylkeskommunen er mer konkret og forplikter seg på noe, og programmet viser hva fylkeskommunen skal gjøre. Noen av tiltakene har de også konkret nytte av, blant annet oppfølgingen av Innherredsbyen-prosjektet, hvor de opplever at fylkeskommunen er tydelig på hva den kan bidra med, samt at den følger opp.

Samtidig påpekte deltakerne i intervjuene at tiltakene generelt kunne vært tidfestet noe nærmere enn den romslige perioden 2025-2028, slik at det blir klarere når tiltakene faktisk er gjennomført. Det ble også vist til at de ikke uten videre er målbare, og at det med fordel kan settes noen klarere kriterier for måloppnåelse. Som eksempel her ble det vist til tiltak 12, «Synliggjøre behovet for, og følge opp det regionale arbeidet for marine grunnkart i kystsonen i Trøndelag jfr. nasjonalt program og nasjonal geodatastrategi», og stilt spørsmål om når dette egentlig vil være oppnådd, og om man for eksempel er i mål hvis man avholder et miniseminar om temaet.

Statens vegvesens representant kjente ikke godt til handlingsprogrammet eller tiltakene, og var ikke kjent med i hvilken grad vegvesenet involveres i de ulike tiltakene. Vi bemerker her kort at det ikke ser ut til at vegvesenet har noen spesifikk rolle i tiltakene i verken nåværende eller tidligere handlingsprogram, men vel kan falle inn under samarbeidspartnerne «statlige og regionale myndigheter», for eksempel i tilknytning til tiltak 6, «Følge opp interkommunalt samarbeid på tema som er relevante for mål og retningslinjer i RPA, særlig knyttet til areal- og transport».

Statsforvalteren i Trøndelag var bedre kjent med handlingsprogrammene, da de også står som medansvarlig for et par av tiltakene, og deltar aktivt. Et eksempel som ble trukket frem var tiltaket om å utarbeide en veileder til matjordplaner for Trøndelag, som var inntatt i handlingsprogrammet for 2022-2025. Statsforvalteren var ansvarlig for tiltaket, og bruker nå denne veilederen aktivt i sine høringsuttalelser mv., noe som vil innebære at dette bidrar til oppfølging av retningen i den regionale planen. Videre deltar Statsforvalteren i gjennomføringen av tiltak 10 «Utvide arealregnskapet med kunnskap om reindrift og utarbeide et temakart for reinbeitedistrikt som viser status for inngrep», som nylig har startet opp. Likevel kom det også i dette intervjuet frem at det nok er mye arbeid som gjøres uten at man har et bevisst forhold til at dette er del av handlingsprogrammet til den regionale planen. Generelt har vi inntrykk av at kjennskapen til handlingsprogrammene i seg selv, og tiltakene som del av programmet, ikke var nevneverdig høy blant våre informanter. Den praktiske gjennomføringen av tiltakene er likevel bedre kjent, og ser ut til å oppleves som nyttig og fornuftig oppfølging av planen.

Vår vurdering av tiltakene er at de fremstår som relevante for oppfølging av ulike aspekter i planen, særlig fordi flere av tiltakene handler om å informere om planen, utarbeide eller forbedre ulike kunnskapsgrunnlag knyttet til planens temaer, og oppfølging av planens temaer innenfor forskjellige samarbeid og prosjekter. Dette kan bidra til å øke bevisstheten rundt planen og tilrettelegge for et bedre grunnlag for å følge opp de målene og retningslinjene planen inneholder. Dette kan igjen bidra til økt bruk av planen i praksis, og dermed også at den får større direkte påvirkningskraft på arealbruken i fylket.

Ettersom denne typen arbeider og tiltak har mer langsiktige perspektiver, er det vanskelig å fastslå den direkte virkningen av de samlede tiltakene etter bare 3,5 år, men virkningen kan bli tydeligere på sikt. Det at kommunene vi har snakket med synes positive til *gjennomføringen* av tiltakene, kan trekke i retning av at virkningen vil være positiv, spesielt dersom selve den regionale planen på sikt også oppleves relevant, og handlingsprogrammet kommuniseres godt inn i kommunenes organisasjoner.

Fylkeskommunens oppfølging av planen i kommunale saker

Fylkeskommunen har opplyst om at de bruker den regionale planen aktivt i sine høringsuttalelser, og viser til den i flere sammenhenger i kommunale plansaker. Dette bekreftes av samtaler vi har hatt med kommunene. Kommunene oppfatter dette mest som informasjon og veiledning, og ofte som bekreftelser på at planleggingen er i samsvar med regional plan.

Når det gjelder bruk av den regionale planen som innsigelsesgrunnlag, har fylkeskommunen opplyst om at dette ikke skjer særlig ofte. De fleste av innsigelsene fra fylkeskommunen er knyttet de fire ansvarsområdene kulturminner, vannforvaltning, fylkesveg eller kollektivtrafikk, hvor det som oftest ikke er relevant å vise til den regionale planen. Fylkeskommunen har ikke fremmet innsigelse kun med bakgrunn i den regionale planen, men har brukt den sammen med annet hjemmelsgrunnlag. Et konkret eksempel er kommuneplanens arealdel i Nærøysund kommune, hvor det ble blant annet ble fremmet innsigelse til et byggeomåde med bakgrunn i både regional plan, plan- og bygningsloven § 1-8 og kulturminneloven.

Fylkeskommunen har også opplyst om at de i enkelte tilfeller har begrunnet fraråding i dispensasjonssaker etter pbl. § 19-2 med bakgrunn i den regionale planen.

Etter vår vurdering ser det dermed ut til at fylkeskommunen bruker den regionale planen relativt aktivt ved utøvelsen av sine roller som veileder, medvirker og kontrollorgan i kommunale planprosesser.

3.4.3 Kommunenes oppfølging av planen i sitt planarbeid

Generelle betraktninger fra kommunene

En viktig del av evaluering av den regionale planen, er å se hvordan den brukes som styrings- og veiledningsverktøy i praksis, og om den faktisk har en påvirkning på arealbruken i fylket.

Vi spurte derfor deltakerne fra kommunene i arbeidsverkstedene og fokusgruppeintervjuene om hvordan de benytter den regionale planen i sitt eget planarbeid. Som vi har vært inne på flere steder i punkt 3.3 ovenfor, påpekte flere av deltakerne fra kommunene at planen er for omfattende og generell, og at den ikke tilfører noe nytt sett i forhold til nasjonale føringer og retningslinjer. Planen oppfattes som lite spesifikk for Trøndelag. Både små, mellomstore og store kommuner mente at de ikke kjenner seg spesielt igjen i planen, og at flere ting i den ikke «passer» for deres kommuner.

Flere av deltakerne fra kommunene påpekte ellers at en regional plan ikke er juridisk bindende, og at den derfor ikke uten videre oppleves forpliktende. De mente at planen vil få større tyngde

med juridisk bindende bestemmelser, men samtidig var dette ikke uten videre noe de ønsket at skulle innføres.

På nærmere spørsmål om hvordan kommunene benytter den regionale planen i sitt eget planarbeid, svarte et par av deltakerne at de hadde sett hen til den ved rullering av kommuneplanens arealdel. Én kommune hadde brukt retningslinjene som utgangspunkt da de skulle lage arealstrategier i forbindelse med samfunnsdelen, men kom til at de ikke traff veldig godt eller passet for deres kommune.

Noen av deltakerne fra kommunene bemerket også at de har funnet god veiledning i enkelte elementer i planen, og har fulgt disse opp i sin planlegging. Dette gjaldt særlig bruken av ABC-prinsippet ved lokalisering av næringsarealer, som er omtalt i retningslinje R10 om at «Lokalisering av regionale næringsareal bør være i tråd med ABC-prinsippet, uten at det fratar kommunene fleksibilitet i deres utvikling av næringsareal.»⁴⁹ Videre ble retningslinje R7 om at «I tilknytning til bosted skal det være mulighet til uteopphold og fysisk aktivitet», med tilhørende underretningslinjer og veiledningstekst om gode utearealer for bolig, trukket frem som nyttig.

De fleste av deltakerne ga likevel uttrykk for at den regionale planen ikke brukes særlig aktivt i planleggingen, fordi den oppleves som for generell og for gjentakende av statlige føringer. Enkelte deltakere sa at deres kommuner viser til den regionale planen i planbeskrivelser mv. hvis den er til fordel for det de ønsker i den kommunale planleggingen, men unnlater å vise til den hvis den ikke passer med kommunens ønsker.

Ingen av deltakerne vi snakket med hadde opplevd at Trøndelag fylkeskommune bruker den regionale planen som grunnlag for innsigelse til kommunale arealplaner, og de kunne heller ikke huske at planen hadde vært vist til i varsler om mulig innsigelse. Som vi har vist ovenfor, bruker imidlertid fylkeskommunen planen som grunnlag for innsigelser i en del tilfeller.

Kommunale planprosesser

Det er på generelt grunnlag vanskelig å *måle effekten* av en regional plan for arealbruk. Planen skal virke sammen med både nasjonale føringer og lokal politikk. De arealbeslutningene som tas lokalt vil være et resultat av en rekke faktorer, hvor den regionale planen kun utgjør ett av mange momenter. En måte å finne ut av den regionale planens effekt er å undersøke i hvilken grad den blir henvist til i kommunale planprosesser. Utfordringen er at dette ikke nødvendigvis fanger opp de tilfeller hvor private innspill eller forslag er skrinlagt grunnet signaler i regional plan.

Vi har gjort en kartlegging innen prosesser med rullering av arealdelen av kommuneplaner etter at den regionale planen ble vedtatt. Det vi har sett i prosessene, stemmer relativt godt overens med de muntlige tilbakemeldingene fra kommunene i arbeidsverksteder og intervjuer.

Av de 38 kommunene i Trøndelag, er det flere kommuner som enten har rullert arealdelen, eller er i gang med slikt arbeid. Vi har gjort stikkprøver i 13 planbeskrivelser, for å kartlegge i

⁴⁹ Vi viser likevel til våre merknader til *utformingen* av retningslinje R10 i punkt 3.3.3.

hvilken grad det vises til regionale planen. Blant de 13 kommunene, er det fire som viser konkret til den regionale planen i planbeskrivelsen til kommuneplanens arealdel:

- **Heim kommune** viser til at for «å opprettholde bruksstrukturen i landbruket, grendeskolene og barnehagene rundt omkring i kommunen er det avgjørende at folk bor slik at de kan dra nytte av den sosiale infrastrukturen», og at dette underbygges av den regionale planen.⁵⁰
- **Inderøy kommune** skriver at høringsutkastet til den regionale planen for arealbruk vært en del av grunnlaget for arbeidet med arealdelen, at planforslaget legger opp til en differensiert arealforvaltning når det gjelder spredt boligbygging, at en del arealer er tilbakeført til LNFR, og at kommunen har vært opptatt av å sikre livsgrunnlag og utviklingsmuligheter i alle grender.⁵¹
- **Skaun kommune** viser til beskrivelsene av lokalsentre og grendesentre i den regionale planen, og tydeliggjør hvilke områder i Skaun kommune som er definert som ulike sentre, og belyser utviklingsmuligheter og -utfordringer enkelte steder.⁵²
- **Verdal kommune** skriver i høringsutkast at den regionale planen «har vært førende for arealstrategien i samfunnsdelen og valgene som er gjort i arbeidet med kommunens arealdel. RPA legger opp til en stedstilpasset og differensiert arealpolitikk og dette prinsippet er videreført i arealdelen gjennom bl.a. muligheten til å bygge spredt boligbebyggelse innenfor avsatte soner i grendene.»⁵³

Av de resterende planbeskrivelsene vi har sett på, er det tatt inn generelle henvisninger til den regionale planen som en regional føring som er relevant for planleggingen i planbeskrivelsene til arealdelen i Levanger, Midtre Gauldal, Namsos, Snåsa, Steinkjer og Trondheim. Midtre Gauldal viser i realiteten bare til den regionale planens fem første mål med tilhørende retningslinjer. Ingen av planbeskrivelsene sier noe ytterligere om bruken av den regionale planen. Hitra, Orkland og Stjørdal kommuner ser ikke ut til å ha henvist til den regionale planen overhodet i sine planbeskrivelser.

Kort om analysen av arealregnskapet

Analysen av arealregnskapet for Trøndelag i sin helhet er vedlagt som vedlegg 1.⁵⁴ Analysen har undersøkt åtte av de 30 hovedretningslinjene i den regionale planen ved hjelp av kartanalyser, med den hensikt å få et nærmere bilde av om planens føringer har blitt fulgt opp i praksis i arealbruken i fylket fra mars 2022 til september 2025.

Analysen konkluderer med at fire av retningslinjene ikke er oppfylt i arealbruken i fylket, to er oppfylt, mens det for de to siste foreligger for stor usikkerhet til å vurdere om de er oppfylt eller ikke. Den samlede konklusjonen i analysen er at det er avdekket et betydelig avvik mellom de vedtatte målene i den regionale planen og de faktiske arealdisponeringene som er vedtatt i

⁵⁰ Heim kommune, Kommuneplanens arealdel 2023-2035 – Planbeskrivelse, side 5.

⁵¹ Inderøy kommune, Planbeskrivelse Kommuneplanens arealdel 2022-2034, side 9.

⁵² Skaun kommune, Planbeskrivelse Kommuneplanens arealdel 2022-2034, side 14.

⁵³ Verdal kommune, Kommuneplanens arealdel 2025-2030 Planbeskrivelse, høringsutkast sist revidert 26.11.2024, side 9

⁵⁴ Vedlegg 1 – Norkart, «Arealregnskap for Trøndelag».

kommunene siden mars 2022. Videre trekkes det den konklusjon at dette tyder på at den regionale planen ikke har fått ønsket virkning.

Norkart bemerker i analysen at runde formuleringer i retningslinjene etter deres vurdering gjør det uklart hvor fylkeskommunens grense for akseptabel arealbruk går, og det anbefales en klargjøring av hva som anses som uakseptabel arealbruk. Norkart påpeker at en slik klargjøring ikke vil fjerne kommunenes handlingsrom, men tvert imot vil gi en tydeligere ramme som kommunene fortsatt kan utøve betydelig fleksibilitet innenfor.

Analysen oppsummerer de undersøkte retningslinjene og funnene med følgende tabell:

Mål	Retningslinje		Evaluerings
4.1	R1	Fremtidig vekst bør i all hovedsak styres til eksisterende sentre, samtidig som det skal legges til rette for vekst i hele Trøndelag.	✗
4.2	R2	Senter på alle nivå bør utvikles kompakt, i tråd med prinsippet om «5 og 10 minutters-byen».	✗
4.3	R6	Ny boligbebyggelse skal i all hovedsak lokaliseres i eller nært eksisterende sentre, fortrinnsvis som tettere utbygging i gang- og sykkelavstand fra sentrum /kollektivknutepunkt, samtidig som det legges til rette for vekst i alle deler av fylket.	✗
4.6	R13	Før eventuell omdisponering av dyrket og dyrkbar jord skal alternativer vurderes.	✗
4.8	R15	Virkninger for naturmangfold skal vurderes ut fra den samlede belastning.	⚠
5.2	R21	Arealbruk som har negative konsekvenser for viktige reinbeiteområder, skal unngås	⚠
5.3	R22	Områder som har egenskaper som egner seg til mineral- eller byggeråstoffer, skal sikres i kommunenes arealplaner	✓
5.4	R24	Nye fritidsboliger skal fortrinnsvis lokaliseres i tilknytning til eller som fortetting av eksisterende byggeområder	✓

Vi vil her avslutningsvis bemerke at også der enkelte temaer og føringer i den regionale planen i praksis går igjen i kommunal planlegging, har vi ikke klart grunnlag for å si at dette skyldes den regionale planen, og at planen rent faktisk har *påvirket* arealbruken i fylket. Fordi planen på mange områder ligger tett opptil nasjonale føringer, kan det like gjerne være disse som har ført til den konkrete arealbruken, eller arealbruken kan utelukkende skyldes kommunens egne vurderinger. De funnene vi har gjort både gjennom intervjuer og dokumentanalyser, indikerer at kommunene legger relativt liten vekt på den regionale planen i sin egen planlegging. Det kan igjen tilsi at den regionale planen isolert sett har en begrenset påvirkning på den faktiske arealbruken i fylket.

3.4.4 Statlige myndigheters oppfølging av planen

De statlige myndighetenes bruk av planen er utelukkende vurdert gjennom samtalene med Statsforvalteren i Trøndelag og Statens vegvesen.

Statsforvalteren i Trøndelag fortalte at de innen jordvernstatistikk viser til regional plan for arealbruk i sine høringsuttalelser til kommunale planforslag, sammen med nasjonale føringer. Den regionale planen blir også brukt som tilleggsargument i en del innsigelsessaker innen jordvern. Innsigelsene fremmes i utgangspunktet med bakgrunn i statlige krav og føringer, men der den regionale planen dekker de samme temaene, tas denne altså med som et ekstra argument i begrunnelsen. Innen reindrift brukes planen på omtrent samme måte. På andre områder, som klima og miljø, blir den regionale planen ikke brukt slik. Der vises det kun til nasjonale føringer som grunnlag. Den regionale planen oppleves som for vag og rund til å være et ekstra grunnlag her. Som nevnt i punkt 3.4.2, har Statsforvalteren deltatt, og skal delta, i noen av tiltakene som følger av handlingsprogrammet.

Representanten fra Statens vegvesen informerte om at de i liten grad bruker den regionale planen i sine høringsuttalelser til kommunale planforslag. Noe av begrunnelsen for dette, var at den regionale planen ikke er juridisk bindende, og dermed ikke blir like relevant. Vegvesenet synes å legge mer vekt på statlige føringer og naturligvis sine egne ansvarsområder. De viser heller ikke til den regionale planen dersom de fremmer innsigelse. Vegvesenet bemerket likevel at å bruke den regionale planen som støtteargument kanskje kunne være noe å vurdere i fremtiden, dersom temaene i den regionale planen er sammenfallende med det statlige grunnlaget som danner hovedgrunnlag for innsigelse.

3.4.5 Anbefalinger om oppfølging

Vi gir her ikke anbefalinger knyttet til kommunenes oppfølging av den regionale planen, men vil understreke at de i utgangspunktet skal legge planen til grunn i sin virksomhet. At planen ikke er rettslig bindende, er nok en vesentlig årsak til at en del av kommunene ikke ser nevneverdig hen til den regionale planen. De uttalte i våre samtaler at planen ikke gir så mye nytt sett i forhold til lovgivning og statlige føringer og retningslinjer, og at det derfor oppleves som «unødvendig» å forholde seg til den regionale planen. Fylkeskommunen bør være oppmerksomme på dette, og tydelig kommunisere fordelene ved at kommunene følger de regionale planene fremover.

Handlingsprogrammet

Deltakerne i arbeidsverkstedene og intervjuene hadde ikke konkrete forslag til tiltak i neste handlingsprogram. I intervjuene med kommunene ble det generelt påpekt at det i neste omgang er ønskelig at handlingsprogrammet viser mer tydelige målekriterier for tiltakene og gir en nærmere tidfesting for når de ulike tiltakene skal være gjennomført.

Hvilke tiltak som er sentrale og relevante i handlingsprogrammet for å følge opp den fremtidige regionale planen, vil avhenge av hvilke temaer, mål og retningslinjer planen tar for seg. Etter vår oppfatning vil generelle tiltak, som ikke er knyttet til konkrete mål eller retningslinjer, være viktige for å sikre god oppfølging av planen. Vi viser her ellers til det som er sagt om suksesskriterier i punkt 2.7.

Det er sentralt å informere kommunene og andre berørte myndigheter om den regionale planen og de føringene den gir for utviklingen i fylket på generell basis. Dette er en forutsetning for at kommunene skal finne frem til den og legge den til grunn i sitt arbeid. Slik vi forstår det, gjør fylkeskommunen allerede dette i stor grad, blant annet med forankring i tiltak 1 i dagens handlingsprogram. Vi vil her understreke at det i tillegg til å informeres om selve den regionale planen, også synes å være et behov for mer informasjon om handlingsprogrammet og fylkeskommunens strukturerte oppfølging av dette. Kommunene vi har snakket med, var som nevnt lite kjent med selve handlingsprogrammet, se punkt 3.4.2 ovenfor. Dersom fylkeskommunen får vist klart hvordan den selv følger opp planen gjennom ulike tiltak og aktiviteter, og hvilke positive virkninger dette har, kan det bidra til et større engasjement rundt planen som helhet.

Videre mener vi at det er et viktig tiltak å ha faste rapporteringer til fylkestinget om den praktiske oppfølgingen av planen, aktiviteter og resultater av handlingsprogrammet og eventuelle tilbakemeldinger om virkningene av planen, slik fylkeskommunen også har i dag som tiltak 2 i handlingsprogrammet. Dette kan bidra til større forståelse for og oppslutning om regionale planer som *styringsverktøy*, og ikke bare som veiledere eller støtteverktøy.

Det vil også være nyttig med tiltak som bidrar til å sikre et bedre kunnskapsgrunnlag innen de temaene og målene som den neste regionale planen tar for seg, slik man i stor grad også gjør i flere av tiltakene i dagens handlingsprogram.

Annen oppfølging

Som allerede beskrevet som suksesskriterier i punkt 2.7, er det viktig at fylkeskommunen bruker planen aktivt ved gjennomføringen av sine roller som veileder, medvirker, planmyndighet og kontrollorgan i kommunale plansaker. Det er fylkeskommunen som «eier» av den regionale planen som har det største ansvaret for å sikre at planen er godt kjent i fylket og at den følges opp.

I punkt 3.4.3 ovenfor har vi sett at en del kommuner i liten grad legger den regionale planen til grunn for sitt planarbeid eller viser konkret til den i sine planbeskrivelser. Dette kan klart følges opp av fylkeskommunen i sine roller inn i kommunal planlegging, og gjennom tiltak i handlingsprogrammet.

En strukturert tilnærming til generell informasjon og veiledning, og konkret oppfølging i kommunale plansaker, eventuelt også med innsigelse, er viktige tiltak for å følge opp mål og retning i planen.

Vedlegg

Vedlegg 1 - Norkart, «Arealregnskap for Trøndelag».

Vedlegg 2 - Semistrukturerte intervjuguider.