

Evaluering av arealpolitiske retningslinjer i fylkesplanens kapittel 8



Oppdragsgiver: Nordland fylkeskommune
Oppdragsgivers kontaktperson: Oda Marie Hansen
Rådgiver: Norconsult Norge AS
Oppdragsleder: Kristina Ebbing Wensaas
Fagansvarlig: Gunnar Ridderström
Andre nøkkelpersoner: Lars Erik Krogtoft
Ingvild Tillerbakk

Foto på forsiden: Jørn Eriksen/Unsplash, Creative Commons 00-lisens.

1	2024-05-31	Rapport Evaluering av arealpolitiske retningslinjer i fylkesplanens kapittel 8, Nordland fylkeskommune	LARKRO/INTIL /GUNRUI	KRIWEN	KRIWEN
0.1	2024-05-24	Utkast til gjennomlesning hos NFK 80%	LARKRO/INTIL /GUNRUI	KRIWEN	KRIWEN
Versjon	Dato	Beskrivelse	Utarbeidet	Fagkontrollert	Godkjent

Dette dokumentet er utarbeidet av Norconsult som del av det oppdraget som dokumentet omhandler. Opphavsretten tilhører Norconsult. Dokumentet må bare benyttes til det formål som oppdragsavtalen beskriver, og må ikke kopieres eller gjøres tilgjengelig på annen måte eller i større utstrekning enn formålet tilsier.

Forord

Nordland fylkeskommune har igangsatt arbeidet med regional plan for arealforvaltning. Den regionale planen skal sette rammer for arealpolitikken i Nordland. Det er derfor behov for evaluering av gjeldende arealpolitikk i fylkesplanens kapittel 7 og 8, samt regional plan for by- og regionssenterpolitikk. I den sammenheng har Norconsult fått i oppdrag av Nordland fylkeskommune å gjennomføre evaluering av de arealpolitiske retningslinjene i fylkesplanens kapittel 8.

Denne rapporten oppsummerer funnene fra oppdraget til Norconsult, og gir anbefalinger til videre arbeid basert på funnene og eksisterende forskning og kompetanse innen nasjonal, regional og kommunal arealplanlegging. Oppdragsleder for arbeidet er Kristina Ebbing Wensaas. Sentrale medarbeidere er Lars Erik Myrholt Krogtuft, Gunnar Ridderström og Ingvild Tillerbakk.

I oppdraget har vi også knyttet til oss kompetanse fra Knut Bjørn Stokke ved Norges miljø- og biovitenskapelige universitet (NMBU), Tommy Carlsen fra LOS Analytics, og Arne Kringlen i Norconsult.

I arbeidet har vi vært i kontakt med kommuner i Nordland, fylkeskommunens ulike avdelinger, og statlige aktører. Vi vil takke alle som har stilt opp i intervju, svart på spørreundersøkelsen, og som har delt sine tanker, erfaringer og innspill rundt kommunal og regional arealplanlegging.

Norconsult, Oslo

Mai 2024

Sammendrag

Bakgrunn og hensikt med evalueringen

Nordland fylkeskommune skal utarbeide regional plan for helhetlig arealforvaltning for fylket. Den nye planen skal bidra til at Nordland oppfyller nasjonale og regionale mål, og skal gi fylkeskommunen og kommunene et godt styringsverktøy i arealplanleggingen.

I den forbindelse ønsker fylkeskommunen å lære av det som har vært gjort tidligere, og få kunnskap om hvordan det gjeldende planverket har blitt brukt. Som en del av dette har de bedt om en evaluering av de arealpolitiske retningslinjene i kapittel 8 i «Fylkesplan for Nordland 2013-2025». Funnene fra evalueringen skal brukes i fylkeskommunens videre arbeid med regional arealpolitikk.

Metodebruk og informanter

Dybdeintervju med åtte ulike kommuner og gruppeintervju med øvrige myndigheter har lagt grunnlaget for vår besvarelse av problemstillingene. Kvalitativ metode gir et bilde av informantenes oppfattelse av virkeligheten og er ikke kvantifiserbar. Vi har derfor også valgt å sende ut en spørreundersøkelse til samtlige kommuner i Nordland. Dette for å kunne sjekke funnene fra intervjuene opp mot svarene i spørreundersøkelsen, men også for å kunne få et nyansert bilde på kommunenes opplevelse av retningslinjenes funksjon og komme i kontakt med flere kommuner på en ressurseffektiv måte.

Svar på evalueringens del 1: Evaluering av måloppnåelse

Hvordan har retningslinjene bidratt til å nå fylkesplanens overordnede mål for arealforvaltningen i Nordland, jf retningslinjens kapittel 8.1?

Retningslinjene oppleves noe selvmotsigende og har en "ja takk, begge deler"-tilnærming som gjør at det blir lite forutsigbart, både for saksbehandlinga, utbyggere og innbyggere. Det at retningslinjene konkurrerer med hverandre gjør at de heller ikke nødvendigvis er et godt verktøy for å nå målet om bærekraftig arealforvaltning.

Videre har kapittel 8 et mål om at arealforvaltninga skal skje på bakgrunn av oppdatert kunnskap og kommuneplaner. Retningslinjene kan se ut til å ha mistet sin relevans over tid, og samtidig har en relativt stor andel av kommunene arealdeler som er eldre enn retningslinjene. Alt i alt kan det se ut til at retningslinjene i liten grad har bidratt til å nå fylkesplanens overordnede mål for arealforvaltninga. Det kommer også til uttrykk fra intervjuene at det savnes et kunnskapsgrunnlag som kan brukes i den daglige arealforvaltninga.

Hvordan har retningslinjene fungert som prosessuelt verktøy for regional utvikling?

Regional utvikling er ideelt sett samskaping mellom aktuelle aktører, og det er lite som tyder på at retningslinjene har fungert som en samskapende ramme eller et prosessuelt verktøy for regional utvikling. Gjennom intervjuene med både kommunene, fagavdelinger i fylkeskommunen og statlige regionale aktører er det tydelig at retningslinjene ikke er implementert godt nok i den regionale arealforvaltninga – kommunene bruker dem i begrensa grad; fylkeskommunen opplever dem som motstridende og som et utfordrende verktøy; statlige aktører bruker sine egne retningslinjer og rammer, og forholder seg mer eller mindre ikke til de regionale retningslinjene.

Hvordan har retningslinjene bidratt til å oppfylle nasjonal og regional arealpolitikk?

På lik linje med nasjonal arealpolitikk kan det se ut til at retningslinjene var et grunnlag for regional arealpolitikk da retningslinjene var nye. Vi tolker innspillene fra gruppeintervjuet med fylkeskommunen dithen at man opplever at verden og arealforvaltninga har gått videre. Det har kommet ny kunnskap og nye diskurser i faget som gjør retningslinjene stadig mindre relevante som et styringsverktøy for regional arealpolitikk.

Statlige aktører bruker i dag de nasjonale føringene og bruker mer eller mindre ikke de regionale retningslinjene. Det påpekes et behov for kunnskapsgrunnlag utover instrumentelle retningslinjer.

Hvordan har retningslinjene fungert som rammer for kommunenes planarbeid?

Kommunene opplyser at de ikke bruker retningslinjene direkte og som sentrale hjelpemidler i sitt planleggingsarbeid. De fleste kommunene legger likevel retningslinjene til grunn i sin overordna planlegging, og flere påpeker at retningslinjene allerede er innbakt i deres planarbeid. God og faglig "riktig" arealplanlegging vil på mange måter allerede samsvare med retningslinjene. Slik sett er retningslinjene i bruk uten at man nødvendigvis aktivt går inn og viser til dem. I tillegg bruker de fleste kommunene retningslinjene når det for eksempel er nødvendig for å fylle på argumentasjonsrekka i en enkeltsak.

Funn fra intervjuene tyder på at retningslinjene må gjøres aktuelle og meningsfulle for at kommunene skal ta dem aktivt i bruk som et tydelig rammeverk i sin planlegging. Slik retningslinjene er i dag er det enkelte tema som gjør seg mer gjeldende enn andre.

Svar på evalueringens del 2: Anbefalinger for videre arbeid

Hvordan kan fylkeskommunen sette rammer for en overordnet arealpolitikk på tvers av tema og interesser i planleggingen, med utgangspunkt i følgende tre innsatsområder: arealforvaltning i det grønne skiftet, bærekraftig arealforvaltning og attraktive samfunn, og arealforvaltning i kystsonen?

Krav til overordna arealpolitikk defineres her som regionale planer, kommuneplanens samfunnsdel med arealstrategi, kommuneplanens arealdel og kommunedelplaner som omfatter arealbruk. Basert på kravene i plan- og bygningsloven og føringene som kan fastlegges i regionale planer, kan rammer for overordna arealpolitikk omfatte krav til medvirkning og samordning, krav om kunnskapsgrunnlag og analyser, krav om realistiske målsettinger, konkrete retningslinjer og krav om vurderinger av konsekvenser.

Kommunene i Nordland er svært ulike, fra Bodø til Træna, og utfordringene og mulighetene vil være svært ulike kommunene imellom når det gjelder endringskreftene fremover. Vi anbefaler derfor at fylkeskommunen benytter registreringer og analyser mer systematisk fremover, blant annet for å vise potensialet for konflikter mellom ulike arealinteresser. Analysene vil gi et grunnlag for drøfting av prioriteringer og avveininger i den enkelte plansaken, og for regionen som helhet.

Dagens kapittel 8 i den regionale planen har 64 retningslinjer knyttet til prosess, kunnskapsgrunnlag og arealbruk. Vi har gjennomgått disse og vurdert hvor de hører hjemme i hvert av de tre satsningsområdene til fylkeskommunen.

Evalueringen tyder på at kommunene er delt i hvordan de vurderer behovet for flere eller færre retningslinjer. De tydeligste tilbakemeldingene er at det er behov for differensierte mål og virkemidler for ulike kommuner, og at det er behov for arealstrategier som konkretiserer målene og viser hvordan arealbruk kan bidra til å nå målene.

På hvilken måte kan fylkeskommunen sette krav til kommunens planlegging for å ivareta regional arealpolitikk i tråd med nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging 2023-2027?

Strategien fra fylkeskommunens bør være tilpasset den enkelte planform og kommune. Fylkeskommunen bør ha en todelt strategi: Bidrag fra fylkeskommunen og krav til kommunene.

Følgende krav til kommunenes planlegging anbefales:

1. Krav til medvirkning og samordning i planprosessen.
2. Krav om kunnskapsgrunnlag og analyser.
3. Konkrete retningslinjer for arealbruken.
4. Krav knyttet til konsekvensvurderingene av kommuneplanens arealdel og reguleringsplaner som utløser krav om konsekvensutredning.

5. Planbeskrivelsen må vise hvilke vurderinger som er gjort mellom regionalt og lokalt viktige arealinteresser og prioriteringer i planarbeidet.

På hvilken måte kan arealpolitiske retningslinjer være til nytte for/styrke kommunene i deres planarbeid?

For at retningslinjene skal ha nytte i planarbeidet som foregår på tvers av sektorer og geografi, må de oppdateres jevnlig, og kommuneplanene må revideres for å fange opp nye retningslinjer, muligheter og utfordringer. Prioriteringen mellom retningslinjene må bli tydeligere der de er i konflikt med hverandre.

Det er etter vår vurdering behov for retningslinjer i de regionale planene for å skape forutsigbarhet for hvordan de regionale hensynene skal ivaretas, og som verktøy i saksbehandlingen av reguleringsplaner. Vi anbefaler derfor at retningslinjene videreføres i bearbeidet form, hvor de er organisert etter fylkeskommunens innsatsområder og hvor de deles inn etter om det gjelder krav til kunnskapsgrunnlag, retningslinjer eller faglige råd. Ordlyden er også endret for å tydeliggjøre hvor førende de skal tolkes for planleggingen.

Endrede retningslinjer bør likevel være en prosess mellom fylkeskommunen og kommunene, jf. problemstillingen nedenfor. I evalueringen er det også gjort en vurdering av hvor relevante og fleksible forslaget til bearbejdede retningslinjer er, ved å bruke scenario-metode. Vurderingen viser at retningslinjene er minst tilpasset en utvikling hvor økonomisk og miljømessig bærekraft prioriteres gjennom blant annet nyetableringer av miljøvennlig kraft og næring.

I hvilken grad bør arealpolitiske retningslinjer tilpasses kommunenes strukturelle forutsetninger?

En tilpasning av retningslinjene til den enkelte kommune vil kreve en omfattende jobb med kategorisering av utfordringer og muligheter. Vi anbefaler derfor at planprosessen brukes til å tilpasse hvilke retningslinjer som er relevante, og hvordan de skal tolkes i den enkelte kommunen. Det gir et mer oversiktlig system for retningslinjene, og mulighet for "skreddersøm" tilpasset den enkelte kommune.

Vår vurdering er at andre/endrede/differensierte retningslinjer eller krav/bestemmelser ikke vil kunne løse utfordringer knyttet til kommunenes utfordringer med å bruke retningslinjene. Til det er kommunene for forskjellige. Vår anbefaling er at tilpassing skjer gjennom prosessen knyttet til kommuneplanens arealdel, eventuelt større reguleringsplaner som ikke er i tråd med kommuneplanen. Våre råd for å tilpasse den regionale planleggingen til den enkelte kommune er:

1. Kunnskapsgrunnlag: Tilgjengeliggjør registreringer og analyser med angivelse av hva som er av regional og hva som vurderes å være av lokal verdi. Bidra til å identifisere arealutfordringer og muligheter, herunder særlig muligheter til næringsutvikling basert på videreutvikling av eksisterende virksomheter og potensiale for nye bedrifter.
2. Bistå i gjennomføring av møter med regionale og statlige etater, næringslivet og befolkningen, alternativt bistå kommunen i planleggingen av slike møter.
3. Bistå kommunene i identifisering av muligheter og fremtidige utfordringer. Ved behov bør fylkeskommunen bistå kommunene i gjennomgangen av utfordringsbildet og muligheter, utviklingstrekk og identifisering av problemstillinger og utfordringer kommunen bør ta stilling til i planarbeidet.

Like viktig som at innholdet i retningslinjer og den regionale planen gir gode rammer for planleggingen, vil det være at fylkeskommunen spiller en aktiv rolle i prosessene rundt planleggingen. Bidrag fra fylkeskommunen kan bestå av innsamling og systematisering av arealstatistikk og registreringer, bidrag til verdisetting ut fra et regionalt perspektiv og analyser av sammenhenger og fremtidig utvikling innenfor relevante tema. Evalueringen som er gjort tyder på at det er kommuneplanens arealdel som er den viktigste arenaen for kommunene for å avklare arealkonflikter og legge til rette for en ønsket samfunnsutvikling. Det bør vurderes om det etableres et eget program eller bistandsordning til mindre kommuner med eldre kommuneplaner. Det kan effektivisere veiledningen og støtten til kommunene, og etablere et nettverk av planleggere som kan støtte hverandre i oppgavene som skal gjennomføres. I en slik ordning bør det legges vekt på å innhente erfaringer fra andre lignende kommuner som har gode kommuneplaner.

Innhold

Forord	3
Sammendrag	4
1 Innledning	8
1.1 Bakgrunn	8
1.2 Fylkesplanen og arealpolitikk i Nordland fylke	8
1.3 Nasjonal arealpolitikk	9
2 Problemstillinger og metode	10
2.1 Problemstillinger for evaluering av måloppnåelse	10
2.2 Grunnlag for anbefalinger	11
2.3 Dokumentgjennomgang	12
2.4 Intervjuer	12
2.5 Spørreundersøkelse	13
2.6 Innspillsmøte med kommunene	14
3 Evaluering av måloppnåelse	15
3.1 Retningslinjenes bidrag til fylkeskommunens mål	15
3.2 Retningslinjene som prosessuelt verktøy	20
3.3 Retningslinjenes bidrag til nasjonal og regional arealpolitikk	21
3.4 Retningslinjene som rammer for kommunens planarbeid	24
4 Anbefalinger	30
4.1 Hvordan sette rammer for overordnet arealpolitikk	30
4.2 Krav til kommunens planlegging	35
4.3 Retningslinjenes nytteverdi for kommunene	35
4.4 Tilpasning til kommunens strukturelle forutsetninger	40
4.5 Vurdering av anbefalingenes robusthet ift. fremtidige endringer	45
5 Litteraturliste	52

1 Innledning

1.1 Bakgrunn

Nordland fylkeskommune skal utarbeide regional plan for helhetlig arealforvaltning for fylket. Den nye planen skal bidra til at Nordland oppfyller nasjonale og regionale mål, og skal gi fylkeskommunen og kommunene et godt styringsverktøy i arealplanleggingen.

I den forbindelse ønsker fylkeskommunen å lære av det som har vært gjort tidligere, og få kunnskap om hvordan det gjeldende planverket har blitt brukt. Som en del av dette har de bedt om en evaluering av de arealpolitiske retningslinjene i kapittel 8 i «Fylkesplan for Nordland 2013-2025». Funnene fra evalueringen skal brukes i fylkeskommunens videre arbeid med regional arealpolitikk.

1.2 Fylkesplanen og arealpolitikk i Nordland fylke

Fylkesplan for Nordland 2013-2015 ble vedtatt i 2013. Dette er en overordnet plan «for den helhetlige utviklingen i Nordland» (Nordland fylkeskommune, 2013), og legger føringer for andre regionale planer i fylket. Fylkesplanen inneholder mål og strategier (kapittel 4, 5 og 6), planbestemmelse for etablering av kjøpesenter (kapittel 7) og arealpolitikk med retningslinjer (kapittel 8).

Det overordnede målet for de arealpolitiske retningslinjene i fylkesplanens kapittel 8 er:

«Arealforvaltningen i Nordland skal være bærekraftig og gi forutsigbare rammer for næringslivet og befolkningen. Forvaltningen skal skje på grunnlag av kunnskap og oppdaterte kommuneplaner».

De 63 retningslinjene er delt inn i fem hovedtema, og skal gi føringer for bruk og vern av arealene i fylket. For hvert hovedtema er det tilknyttet en strategi:

Tabell 1-1: Hovedtemaene for retningslinjene og den tilhørende strategien i fylkesplanen for hvert tema.

Hovedtema retningslinjer	Strategi
1. By- og tettstedsutvikling	Byer og tettsteders funksjon som positive drivkrefter for Nordlandssamfunnet skal utvikles basert på stedets kvaliteter og lokale fortrinn.
2. Naturressurser, kulturminner og landskap	Ressursgrunnlaget i Nordland skal benyttes og forvaltes med god balanse mellom bruk og vern, slik at natur- og kulturmiljø, kulturminner, landskapskvaliteter og fornybare ressurser ivaretas for framtidige generasjoner.
3. Næringsutvikling	Arealforvaltningen skal legge til rette for et mangfoldig næringsliv og nødvendig infrastruktur, og ha fokus på muligheter for vekst og verdiskaping på grunnlag av ressursgrunnlaget i fylket.
4. Kystsonen	I kystsonen skal det være en samordnet og helhetlig arealdisponering, der land og sjø ses i sammenheng.
5. Klima og klimatilpasning	Arealforvaltningen i Nordland skal innarbeide tiltak og virkemidler for å redusere utslipp av klimagasser og styrke tilpasningsevnen til et endret klima.

Retningslinjene er hjemlet i plan- og bygningslovens § 8-2. De er ikke juridisk bindende, men setter rammer for fylkets og kommunenes planarbeid. Retningslinjene representerer hvilke regionale interesser som skal ivaretas i planleggingen, og fylkeskommunen kan dermed reise innsigelse til planer som ikke ivaretar arealpolitikken nedfelt i fylkesplanen. Flere av retningslinjene er også forankret i lovverk og nasjonale interesser hvor andre aktører har innsigelsesmyndighet.

1.3 Nasjonal arealpolitikk

Den nasjonale arealpolitikken kommuniseres i form av blant annet «Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging». Disse oppdateres hvert fjerde i år, og skal være førende for fylkeskommunale og kommunale planstrategier og planer, både når det gjelder innhold og prosess.

Ved vedtaket av Nordlands fylkesplan handlet de nasjonale forventningene (2011-2014) om klima og energi, by- og tettstedsutvikling; samferdsel og infrastruktur; verdiskaping og næringsutvikling; natur, kulturmiljø og landskap; og helse, livskvalitet og oppvekstmiljø (Miljøverndepartementet, 2011). I 2024 har fokuset dreid seg mot prosess og beredskap. Klima og natur er nå slått sammen og ses i større grad i sammenheng (Kommunal- og distriktsdepartementet, 2023).

Klima og energi	13	2 Samordning og samarbeid i planleggingen	7
By- og tettstedsutvikling.....	17	3 Trygge og inkluderende lokalsamfunn	12
Samferdsel og infrastruktur	21	4 Velferd og bærekraftig verdiskaping	18
Verdiskaping og næringsutvikling	25	5 Klima, natur og miljø for framtida	24
Natur, kulturmiljø og landskap	29	6 Samfunnssikkerhet og beredskap	30
Helse, livskvalitet og oppvekstmiljø	33		

Figur 1-1: Utklipp fra innholdsfortegnelsen for nasjonale forventninger fra 2011-2014 (til venstre) og fra 2023-2027 (til høyre). Utsnittene viser at noen hovedtema går igjen, mens noen er endret.

2 Problemstillinger og metode

2.1 Problemstillinger for evaluering av måloppnåelse

Nordland fylkeskommune ønsker en evaluering av hvilken måloppnåelse kapittel 8 i fylkesplanen har hatt for kommunal, regional og nasjonal arealpolitikk. Problemstillingene de ønsket svar på er:

- Hvordan har retningslinjene bidratt til nå fylkesplanens overordnede mål for arealforvaltningen i Nordland, jf. retningslinjens kapittel 8.1?
- Hvordan har retningslinjene fungert som prosessuelt verktøy for regional utvikling?
- Hvordan har retningslinjene bidratt til å oppfylle nasjonale og regional arealpolitikk?
- Hvordan har retningslinjene fungert som rammer for kommunenes planarbeid?

Arealplanlegging er en kompleks oppgave, som skal balansere mange hensyn og ivareta interesser på tvers av sektorer. Kommunene og fylkeskommunen kan sette både juridiske og veiledende rammer for arealforvaltningen, men det er mange andre faktorer som spiller inn på hvordan utviklingen faktisk utfolder seg. Målene ved arealforvaltningen omhandler også kvaliteter og egenskaper som vanskelig lar seg tallfeste, som er stedspecifikke og kontekstavhengige, og som kan være utfordrende å vurdere måloppnåelse for. Enda mer utfordrende kan det være å slå fast i hvor stor grad en spesifikk plan eller strategi har bidratt til den utviklingen man ser. Det finnes sjeldent klare og entydige sammenhenger mellom årsak og virkning til hvorfor en ønsket utvikling har skjedd eller ikke – oftest er det gjerne en sammensetning av faktorer som kommunene og fylkeskommunene i ulik grad rår over.

Med bakgrunn i kompleksiteten beskrevet ovenfor, har det vært nødvendig å se til flere metoder og kilder for hver problemstilling. Vår hovedtilnærming i prosjektet har vært å snakke med kommuner, fylke og stat direkte for å forstå deres planleggingshverdag og hvordan de forholder seg til retningslinjene som skulle evalueres.

Vi har i hovedsak benyttet kvalitative metoder for å finne informative svar som fylkeskommunen har nytte av i det videre arbeidet. Metodene vi benyttet i evalueringsdelen (del 1) er dokumentgjennomgang, dybdeintervju og gruppeintervju med forvaltningen på ulike plannivå, og digital spørreundersøkelse til kommunene. En oversikt over hvilke metoder som har bidratt til å svare ut hvilke problemstillinger, er vist i tabell 2-1.

Problemstillingene som skal svares ut har et tidsaspekt ved seg, og måloppnåelsen kan ha variert over tid. Vi kommer i vår evaluering til å legge vekt på dagens bruk og forståelse av retningslinjene. Dette fordi det ville vært mer utfordrende å finne informanter som var aktive for 10 år siden, og dessuten vanskelig å gjøre opp seg en mening hva som skjedde for 10 år siden enn hvordan situasjonen er i dag.

Tabell 2-1: Oversikt over problemstillinger i oppdraget og hvilke metoder som er benyttet for å svare dem ut.

Problemstillinger som skal svares ut	Metoder for å svare ut
Hvordan har retningslinjene bidratt til nå fylkesplanens overordnede mål for arealforvaltningen i Nordland, jf retningslinjens kapittel 8.1?	Dokumentgjennomgang - Kommuneplanens arealdel og samfunnsdel for utvalg kommuner - Kommunedelplaner/områdeplaner for utvalg kommuner Dybdeintervju med utvalg kommuner Spørreundersøkelse til alle kommuner
Hvordan har retningslinjene fungert som prosessuelt verktøy for regional utvikling?	Dybdeintervju med utvalg kommuner Gruppeintervju med fylkeskommunens avdelinger Gruppeintervju med statlige aktører Spørreundersøkelse til alle kommuner
Hvordan har retningslinjene bidratt til å oppfylle nasjonal og regional arealpolitikk?	Dokumentgjennomgang - Kommuneplanens arealdel og samfunnsdel for utvalg kommuner - Kommunedelplaner/områdeplaner for utvalg kommuner Dybdeintervju med utvalg kommuner Gruppeintervju med fylkeskommunens avdelinger Gruppeintervju med statlige aktører (Spørreundersøkelse til alle kommuner)
Hvordan har retningslinjene fungert som rammer for kommunenes planarbeid?	Dybdeintervju med utvalg kommuner Spørreundersøkelse til alle kommuner

2.2 Grunnlag for anbefalinger

Evalueringen av måloppnåelse skal være grunnlaget for å gi anbefalinger basert på følgende spørsmål:

- Hvordan kan fylkeskommunen sette rammer for en overordnet arealpolitikk på tvers av tema og interesser i planleggingen, med utgangspunkt i følgende tre innsatsområder:
 - Arealforvaltning i det grønne skiftet
 - Bærekraftig arealforvaltning og attraktive samfunn
 - Arealforvaltning i kystsonen
- På hvilken måte kan fylkeskommunen sette krav til kommunens planlegging for å ivareta regional arealpolitikk i tråd med nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging 2023-2027?
- På hvilken måte kan arealpolitiske retningslinjer være til nytte for/styrke kommunene i deres planarbeid?
- I hvilken grad bør arealpolitiske retningslinjer tilpasses kommunenes strukturelle forutsetninger?

For kunne svare på disse problemstillingene og gi relevante anbefalinger, har vi benyttet resultatene som kom frem i evalueringen av måloppnåelse (se kapittel 2.1), samt sett til eksisterende kunnskap og forskning innen kommunal og regional arealplanlegging og -forvaltning. Grunnlaget fra dokumentgjennomgang, intervju og spørreundersøkelse har også blitt systematisert og presentert for en ekstern ressursgruppe bestående av fageksperter på tema regional og kommunal planlegging.

2.3 Dokumentgjennomgang

De arealpolitiske retningslinjene for Nordland er forankret i fylkesplanen for perioden 2013-2025. I perioden etter at planen ble vedtatt er de nasjonale forventningene til kommunal og fylkeskommunal revidert tre ganger, i 2015, 2019 og 2023. Det er også vedtatt flere regionale planer hvor noen inneholder strategier og/eller retningslinjer som gir føring for arealbruken.

For å kunne gi en anbefaling om oppdatering av de regionale retningslinjene er det derfor behov for å se helheten i de føringene fylkeskommunen har vedtatt for fremtidig arealbruk og føring for planprosessene i kommunene. Alle gjeldende planer og strategier, inklusive gjeldende regional planstrategi, ble gjennomgått og prinsipper, føring og tiltak som omfatter arealbruk, utforming av omgivelsene og planprosessen (primært krav til kunnskapsgrunnlag og medvirkning) ble dokumentert. Retningslinjer i planene som omfatter arealbruk eller arealforvaltning ble kodet i programvare som brukes til kvalitative forskning for å se retningslinjene i sammenheng.

Gjennomgangen bidrar til å gi et helhetsbilde av føring for arealbruk i de regionale planene og strategiene. Gjennomgangen skal hjelpe oss til å vurdere om det er overlappende og/eller målkonflikter mellom retningslinjer i kapittel 8 og senere vedtatte planer. Retningslinjer forankret i flere regionale planer er en utfordring for kommunene å få oversikt over, men gir samtidig fylkeskommunen mulighet til å oppdatere og supplere eksisterende retningslinjer. Når en ny regional plan vedtas må fylkeskommunen ta stilling til om retningslinjer vedtatt i regionale planer etter 2013 skal videreføres i separate planer, eller de skal integreres i en samlet oversikt over retningslinjer i en oppdatert regional plan.

2.4 Intervjuer

Dybdeintervjuer med kommunene

Det har blitt gjennomført dybdeintervju med åtte kommuner. Antallet ble bestemt ut fra tilgjengelig tidsbruk, tilgjengelighet hos kommunene, samt at variasjonen i typen kommuner ga oss en tilstrekkelig bred innsikt i tema og problemstillinger kommunene sitter med. I utvalget la vi vekt på å få en variasjon i kommuner ut fra følgende kriterier:

- Geografisk spredning i fylket
- Ulik størrelse
- Forskjellig kapasitet i planleggingsavdeling
- Fordeling av kyst- og skogkommuner
- Kommuner med og uten regionsenter
- Status på kommuneplaner

Vi gjennomførte intervjuene digitalt og brukte intervjuguide som styrte samtalen. Det var likevel rom for å stille oppfølgingsspørsmål, endre rekkefølge og hoppe over spørsmål dersom det var hensiktsmessig for samtalen flyt. Intervjuene varte ca. en time. Intervjuguiden ble også endret underveis i prosessen, da det tidlig ble klart at flere av spørsmålene ikke fikk fram informative samtaler om kommunenes planleggingshverdag.

Alle intervjuene ble tatt opp under videosamtalen, med samtykke fra informantene og i tråd med gjeldende personvernregler. Intervjuene ble gjennomført av to stykker fra Norconsult, der den ene noterte det som ble sagt og den andre stilte spørsmålene. Dette ga en ro under intervjuene til å følge samtalen og komme med oppfølgingsspørsmål, heller enn å måtte fokusere på notatskriving.

Sitater som brukes i denne rapporten skal ikke kunne spores tilbake til aktuell informant.

Gruppeintervjuer

I tillegg til dybdeintervju med utvalgte kommuner er det også valgt å gjennomføre to gruppeintervjuer med henholdsvis statlige aktører og aktuelle avdelinger i Nordland fylkeskommune. Hensikten med disse gruppeintervjuene er å skaffe seg en oversikt over hvordan ulike overordna aktører i arealforvaltningen forholder seg til fylkesplanen i sin forvaltning. Dette vil kunne gi et innblikk i hvordan man i det videre arbeidet tilpasser fylkesplanen til de ulike myndigheters interesser.

Deltakelse gruppeintervju statlige aktører:

- Statsforvalteren i Nordland
- NVE
- Fiskeridirektoratet
- Sametinget
- Statens vegvesen

Deltakelse gruppeintervju Nordland fylkeskommune:

- Planavdeling
- Akvakultur
- Fylkesveg

Gruppeintervjuene hadde en relativt stram tidsramme og man valgte derfor å gjennomføre med en relativt strukturert intervjuguide. Intervjuene ble lagt opp slik at alle skulle få anledning til å svare på de ulike spørsmålene, samt at man ikke la opp til åpen debatt/diskusjon mellom deltakerne. Dette for å få mest mulig konkret kunnskap ut av den enkelte aktør. Det var også anledning til å fylle ut tanker og innspill i padlet.

Dette ga oss en klar plan for hva vi skulle få ut av intervjuene, samtidig som man kunne gjennomføre intervjuene innenfor den tidsrammen som var satt. Selv om vi da kunne strukturere hvilken informasjon vi ønsket fra informantene, ga det liten anledning til debatt mellom informantene. Dette kunne gitt oss en tilleggsdimensjon i det empiriske grunnlaget som man ikke klarer å hente ut gjennom en strukturert tilnærming. Vi mener likevel vi fikk et godt grunnlag for å kunne svare ut problemstillingene.

2.5 Spørreundersøkelse

Spørreundersøkelsen ble sendt fra fylkeskommunen til alle kommunene i fylket. 21 respondenter fullførte undersøkelsen, og representerer 19 av de 41 kommunene. Resultatene fra undersøkelsene må derfor brukes med varsomhet når det gjelder generaliserbarhet for hele fylket. Til tross for relativt lav svarprosent (under 50 prosent), kom det gode innspill og innsikter fram som kan være nyttig å ha med seg i videre arbeid med regional plan for arealforvaltning. Funnene fra spørreundersøkelsen presenteres under de relevante problemstillingene i kapittel 3 og 4.

I intervju kan man stille oppfølgingsspørsmål og få fram nyansene i svarene som kommer. Dette er naturlig nok ikke mulig i en spørreundersøkelse. Spørsmålene i spørreundersøkelsen dekket derfor ikke de samme tema som i intervjuene, og regnes heller som et supplement til intervjuene. Undersøkelsen bestod av en blanding mellom åpne spørsmål med fritekst-svar, og lukkede spørsmål med svar-kategorier.

Fordelen med fritekst-svar er at vi ikke utelukker mulige svar som vi ikke har tenkt kan være aktuelle. Ulempen er at det blir en krevende oppsummeringsjobb, og at det noen ganger kan være vanskeligere å svare åpent enn å

velge mellom kategorier som gjør respondentene oppmerksomme på relevante svar. Derfor benyttet vi også kategori-spørsmål så langt var hensiktsmessig, og for å få en god kombinasjon. Særlig i «hvilken grad»-spørsmålene ga det oss mulighet til å se viktigheten av tema relativt mot hverandre, noe som kan gi en annen innsikt enn om de kun skulle svare åpent på hva som er viktig for dem. Kategori-spørsmålene gjorde også at vi til dels fikk mulighet til å få konkrete tilbakemeldinger på det vi oppfattet i intervjuene, og på konkrete anbefalinger og tiltak.

	Ikke i det hele tatt	I liten grad	I noe grad	I større grad	I vesentlig grad	Vet ikke/ikke relevant
By- og tettstedsutvikling	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Naturressurser, kulturminner og landskap	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Næringsutvikling	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Kystsonen	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Klima- og klimatilpasning	☐	☐	☐	☐	☐	☐

Figur 2-1: Utsnitt fra eksempel på spørsmål i spørreundersøkelsen. "Retningslinjene er delt inn i de fem hovedtemaene som er listet opp nedenfor. I hvilken grad har du brukt retningslinjene i ditt planarbeid innenfor de ulike temaene?". Svaralternativer: Ikke i det hele tatt, i liten grad, i noe grad, i større grad, i vesentlig grad og vet ikke/ikke relevant.

2.6 Innspillsmøte med kommunene

Sammen med Norconsult inviterte Nordland fylkeskommune til et innspillsmøte 16. mai, hvor alle kommunene i Nordland ble invitert. Hensikten med møtet var å presentere foreløpige funn fra intervju og spørreundersøkelsen, og få tilbakemeldinger fra kommunene. Kommunene kunne komme med muntlige innspill i møtet og gi skriftlige tilbakemeldinger gjennom en digital innpillsplattform.

Tilbakemeldingene gjaldt hvorvidt de kjente seg igjen i utfordringsbildet som ble presentert, og om de hadde synspunkt eller innspill til fylkeskommunenes videre arbeid med regional plan for arealforvaltning.

3 Evaluering av måloppnåelse

Dette kapittelet skal svare ut første del av oppdragets problemstillinger:

- Hvordan har retningslinjene bidratt til å nå fylkesplanens overordnede mål for arealforvaltningen i Nordland jf. Retningslinjenes kapittel 8.1?
- Hvordan har retningslinjene fungert som prosessuelt verktøy for regional utvikling?
- Hvordan har retningslinjene bidratt til å oppfylle nasjonale og regional arealpolitikk?
- Hvordan har retningslinjene fungert som rammer for kommunenes planarbeid?

For å svare på disse problemstillingene tar vi utgangspunkt i funnene fra intervjuene med kommunene, gruppeintervjuene med fylkeskommunen og statlige etater, og spørreundersøkelsen som ble sendt ut til samtlige kommuner i Nordland. Kapittelet deles opp etter problemstillingene før man til slutt har et kapittel der vi trekker inn andre funn fra intervjuene som kan være interessante.

3.1 Retningslinjenes bidrag til fylkeskommunens mål

Problemstilling: Hvordan har retningslinjene bidratt til å nå fylkesplanens overordnede mål for arealforvaltningen i Nordland, jf retningslinjens kapittel 8.1?

“Arealforvaltningen i Nordland skal være bærekraftig og gi forutsigbare rammer for næringslivet og befolkningen. Forvaltningen skal skje på grunnlag av kunnskap og oppdaterte kommuneplaner”.

Sitatet overfor er fylkesplanens mål for arealforvaltningen. Målet er ambisiøst og legger vekt på bærekraft og forutsigbarhet, samtidig har det et konkret og målbart mål – kunnskap og oppdaterte kommuneplaner. Gjennom å ha snakket med kommuner og regionale og statlige aktører, samt dokumentgjennomgang, har vi dannet oss et bilde av hvorvidt målet i fylkesplanen kapittel 8 er nådd, og i hvilken grad retningslinjene har bidratt til det.

Bærekraftig arealforvaltning og forutsigbare rammer for næringslivet

Første del av målet omhandler bærekraftig arealforvaltning. Kommunene opplever å stå alene i møtet med mange motstridende interesser – arealbruken skal skje gjennom ei avveining mellom nærings-, friluftslivs- og miljøinteresser. Det er en svært krevende jobb å veie miljø og andre ikke-prissatte hensyn tyngre enn arbeidsplasser, krafttilgang og inntektsmuligheter for kommunen. Det har gjennom intervjuene kommet frem at planadministrasjonene i kommunene har en genuin forståelse av planfaget og ønsker å bidra til å oppnå bærekraftige samfunn.

“Retningslinjene sier en ting, men når det kommer til den daglige politikken og forvaltningen får vi kanskje helt andre føringer fra lokalpolitikkerne.” (sitat arealplanlegger kommune)

Sitatet ovenfor er hentet fra et dybdeintervju med en kommune i Nordland. Her kommer det tydelig frem at kommunenes arealplanleggere står i en skvis når det gjelder å kunne sette mål og rammer i arealplanene som oppnår de målene som fylkesplanen har satt, og å samtidig følge prinsippet om lokalt selvstyre. Dette skaper en krevende ramme for kommunenes planleggere å legge til grunn et bærekraftsmål i den daglige arealforvaltninga. Slik vil overordna rammer og krav hjelpe kommunene til å nå målene som er satt både nasjonalt og regionalt. Likevel fremgår det av intervjuene at det ikke nødvendigvis alltid er slik.

“Står i fylkesplanen at det skal tilrettelegges for industri, mens det på neste side står at natur skal ivaretas – man står hele tida i en spagat.” (sitat arealplanlegger kommune)

“De fem temaene (i retningslinjene) kan være litt i motstrid. [...] særlig innen næringsutvikling, naturressurser, kulturminner og landskap. Ja takk, begge deler [...]” (sitat saksbehandler Nordland fylkeskommune)

Motstridighetene som fremgår av sitatene ovenfor underbygger ideen om at arealplanleggerne står i en skvis mellom arealinteresser og lokalpolitikk, og målene som ligger til grunn i fylkesplanens kapittel 8.1. Fylkesplanens retningslinjer har noen motsetninger i seg selv, men også opp i mot andre regionale føringer. Dette kommer frem i dokumentgjennomgangen Norconsult har gjennomført, men også i intervjuene, der flere påpeker at det blir vanskelig å velge “de riktige” retningslinjene da noen av retningslinjene drar i ulike retninger. I tillegg kommer det frem av intervjuene at det er mange ulike planer å forholde seg til;

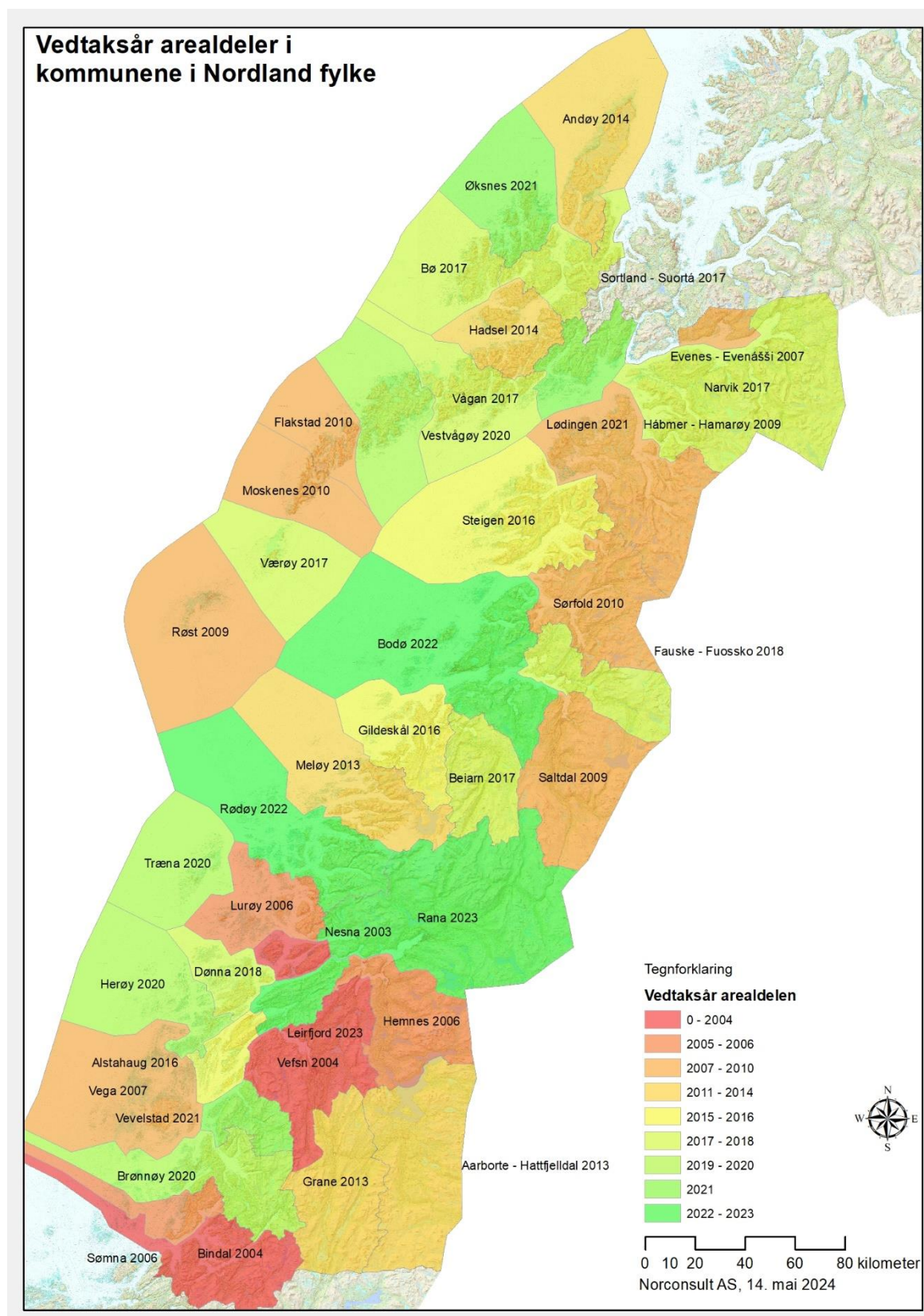
“det er en ny greie at det eksisterer så mange planer på fylkesnivå” (sitat kommune).

I vår dokumentgjennomgang finner man flere regionale planer, blant annet for vannmiljø, friluftsliv/folkehelse, næringsutvikling mm. Det at det finnes flere regionale planer som gjør seg gjeldende i kommunenes arealforvaltning kan gjøre det vanskelig for kommunene å legge tydelige forutsigbare rammer for arealinteressenter, politikere og kommunenes innbyggere. Dette bidrar som nevnt ikke nødvendigvis til at retningslinjene er et verktøy for forutsigbarhet i kommunenes arealforvaltning, noe som også gjør det vanskelig å føre en bærekraftig arealforvaltning basert på retningslinjene. I møte med saker der det oppstår dilemmaer mellom bruk og vern vil da potensielt ikke retningslinjene kunne fungere etter sin hensikt.

Videre er det et mål at arealforvaltningen skal være bærekraftig. Bærekraft som ramme for arealforvaltningen er lovbestemt i plan- og bygningslovens § 1-1 og er således en ramme som kommunene skal følge av lov. Målsetninga om bærekraftig arealforvaltning i Nordland er likevel en fornuftig tilnærming og kan være med på å gi en retning på den regionale utviklinga. Men med bakgrunn i at retningslinjene oppleves som selvmotsigende både hos kommunenes arealplanleggere og hos fylkeskommunens saksbehandlere, vil ikke nødvendigvis fylkesplanens kapittel 8 være et godt nok rammeverk for å sikre en bærekraftig utvikling i arealforvaltninga. Dette drøftes nærmere i kapittel 4 Anbefalinger.

Kunnskap og oppdaterte planer

En viktig forutsetning i fylkeskommunens målsetting er at bærekraft og forutsigbarhet skal skje på grunnlag av kunnskap og oppdaterte kommuneplaner. I dokumentgjennomgangen har vi gjennomgått kommunenes arealdeler (figur 3-1). For de kommunene som har rapportert inn årstall for vedtak av arealdelen kan man se at de eldste arealdelene er fra 2003 og nyeste er fra 2022-2023. Det er altså et stort spenn i alderen på kommunenes arealdeler. Av de arealdelene der alderen er rapportert inn er det 15 arealdeler som er eldre enn fylkesplanen, men ved en nærmere gjennomgang ser vi at planverket hos kommunene ikke er fullt så gammelt – det er noen arealdeler som er vedtatt senere uten at det er KOSTRA-rapportert.



Figur 3-1: Kart over årstall for vedtak av kommuneplanens arealdel i kommunene i Nordland fylke. Data hentet fra Kostra og kvalitetssikret på kommunenes hjemmesider

Når vi har gjennomgått arealdelene ser vi at i overkant av en tredel av Nordlands kommuner har en kommuneplanens arealdel like gammel eller eldre enn fylkesplanen (vedtatt 2013). Dette betyr altså at store deler av Nordlands arealer ikke forvaltes på bakgrunn av den regionale planen, men av eldre prinsipper og mål. Flere av kommuneplanene er derimot under oppdatering.

Flere av kommunene som har blitt intervjuet har understreket at det er primært i den overordna planlegginga planretningslinjene legges til grunn. De kommunene som har blitt intervjuet har i all hovedsak en relativ ny kommuneplan, men om dette funnet er overførbart også til kommuner med eldre arealdeler tyder det på at retningslinjene i liten grad er premissgiver for disse kommunenes arealforvaltning.

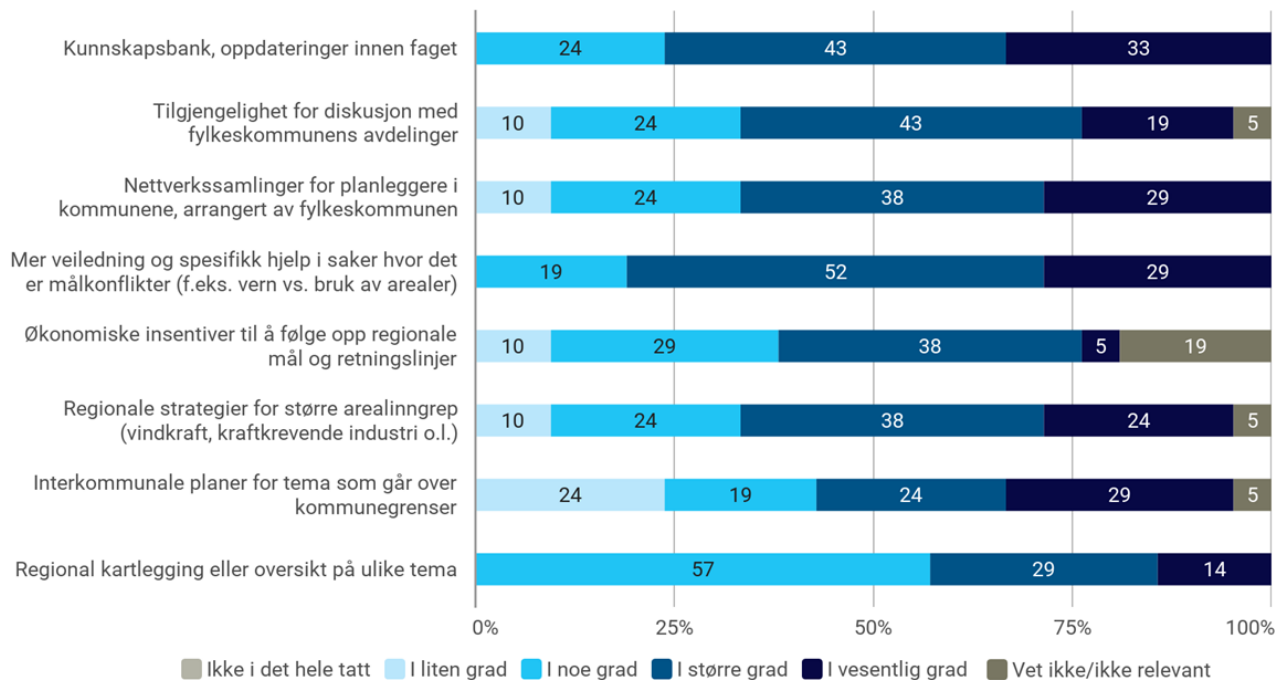
Målet i fylkesplanens kapittel 8 er altså at den bærekraftige og forutsigbare arealforvaltninga skal skje på grunnlag av oppdaterte kommuneplaner. Når en tredel av kommunene har arealdeler som er eldre enn fylkesplanen er det nærliggende å påstå at målet i fylkesplanens kapittel 8.1 vanskelig kan oppnås. Når man i tillegg har retningslinjer som oppleves generelle og delvis motstridene hos kommunene, skaper ikke retningslinjene forutsigbarhet og gode støttende rammeverk for kommunenes plankontorer.

Hos de kommunene vi har snakket med som har arealdeler nyere enn fylkesplanen kommer det frem at retningslinjene legges til grunn for arealdelen. Dette gjør at det blir enklere for kommunene å bruke retningslinjene som argumentasjon i enkeltsaker som enten strider med retningslinjene eller med arealdelen.

“Bruker veldig sjeldent regional plan, bare når det er konflikt med overordna planer” (sitat kommune).

Intervjuene har også vist et behov for kommunene med bedre kunnskapsgrunnlag. De ønsker at fylkeskommunen skal bidra med mer kunnskap for at kommunen lettere skal kunne se det større regionale bildet. Flere av kommunene er fornøyd med den faglige veiledninga fra fylkeskommunen, Forum for nye planleggere og plankonferansen. Dette er arenaer der man utveksler erfaringer og får veiledning, men det savnes et håndfast kunnskapsgrunnlag som kan brukes i den daglige arealforvaltninga. Og som en planlegger sier: *“vi er så pressa på tid, finnes ikke rom for innovativ planlegging. Vi produseres bare”* (sitat kommune). Kommunene har ikke kapasitet eller ressurser til å bygge et slikt kunnskapsgrunnlag selv og det vil være fylkets rolle å knytte kunnskapen sammen til et regionalt perspektiv.

Et slikt håndfast kunnskapsgrunnlag som etterspørres ville kunne vært et fint supplement til retningslinjene for å øke retningslinjenes funksjon som verktøy for å kunne nå fylkesplanens overordnede mål om forutsigbare rammer, samt at arealforvaltninga skal skje på bakgrunn av oppdatert kunnskap.



Figur 3-2: Svar på spørsmålet "I hvilken grad tror du at følgende tiltak knyttet til fylkeskommunens rolle vil være nyttige for de utfordringene din kommune står overfor i arealplanleggingen?" i den digitale spørreundersøkelsen. 21 respondenter.

Figur 3-2 viser en oversikt over tilbakemeldingene fra spørreundersøkelsen under spørsmålet "I hvilken grad tror du at følgende tiltak knyttet til fylkeskommunens rolle vil være nyttige for de utfordringene din kommune står overfor i arealplanleggingen?" Det er tre punkt som skiller seg ut som særlig nyttige:

- Håndfast kunnskapsgrunnlag (f.eks. kunnskapsbank, oppdateringer innen faget, regionale strategier)
- Mer veiledning og spesifikk hjelp i saker hvor det er målkonflikter
- Regional kartlegging eller oversikt på ulike tema

Dette kan tyde på at kommunene i dag opplever at den tilgjengelige kunnskapen ikke er god eller tilgjengelig nok. Om man da ser på målet i kapittel 8.1 er det et tydelig mål at arealforvaltninga skal skje basert på kunnskap og oppdaterte kommuneplaner. Når vi nå ser at det finnes en relativt stor andel eldre arealdeler (riktignok er mange av disse under oppdatering), og at kommunene savner en kunnskapsbank og kartlegging samtidig som kommunene i liten grad bruker retningslinjene, blir det nærliggende å anta at retningslinjene ikke har hatt en viktig rolle for å nå målsetninga i kapittel 8.1.

Dette er funn som baserer seg på dagens situasjon hos kommunene og sier nødvendigvis ikke noe om hvorvidt retningslinjene var en viktig bidragsyter for å nå målet de første årene etter at fylkesplanen ble vedtatt (2013). Med årene har det kommet oppdaterte statlige føringer og retningslinjer som er mer fagspissa, strengere krav eller kanskje ikke samsvarer med de regionale retningslinjene. Retningslinjene mister da sin relevans over tid.

3.2 Retningslinjene som prosessuelt verktøy

Problemstilling: Hvordan har retningslinjene fungert som prosessuelt verktøy for regional utvikling?

En av funksjonene til retningslinjene er å være et verktøy for regional utvikling, noe som fremgår av plan- og bygningslovens § 3-4 som sier at formålet med regional planlegging er å “[...] stimulere den fysiske, miljømessige, helsemessige, økonomiske, sosiale og kulturelle utviklingen i en region. Regional planmyndighet har ansvaret for og ledelsen av arbeidet med regional planstrategi, regionale planer og regional planbestemmelse [...]”. Higdem og Hagen (2018) beskriver den regionale planleggingen som et verktøy for å koble sammen lokale og regionale behov og utfordringer, samtidig som den skal oversette statlig nasjonal politikk til regionale forutsetninger – regional planlegging er samskaping (Higdem og Hagen, 2018; Watson, 2014).

Bruk av regionale retningslinjer

Gjennom våre samtaler med kommunene har det kommet frem at retningslinjene ikke har en aktiv rolle i deres planlegging. Fylkeskommunens planavdeling sier samtidig at retningslinjene brukes aktivt i sin forvaltning ved høringsinnspill og eventuelle innsigelser. Det har eksempelvis blitt fremmet innsigelser til flere kommuneplaners arealdeler og en rekke private detaljreguleringer med grunnlag i retningslinjene de siste årene. Til tross for at kommunene ikke nødvendigvis bruker retningslinjene sine aktivt i sin planhverdag, holder altså fylkeskommunen en forutsigbar retning i sin forvaltning av dem.

Intensjonene som ligger i retningslinjene blir fulgt opp og videreført i den regionale utviklinga, men da gjennom innsigelsesinstituttet. Over tid vil det kunne være lite hensiktsmessig å bruke innsigelsesinstituttet som det prosessuelle verktøyet for regional utvikling. Det kan argumenteres for at det vil kunne være en selvdestruktiv tilnærming til regional utvikling. Makt ovenfra og ned der retningslinjene brukes som den rasjonelle argumentasjonen for maktutøvelsen, kan skape en distanse mellom den enkelte kommunen og fylkeskommunen. Og slik sett ikke være i samsvar med forståelsen om at regional planlegging er samskaping.

“Skal man ha arealpolitiske retningslinjer må de trekke i en retning. Nå kan du shoppe retningslinjer avhengig av hva du skal “backe” i argumentasjonen” (sitat statlig aktør).

Denne forståelsen om at man kan «shoppe» retningslinjer forteller oss at det ikke er en tydelig retning i den regionale arealpolitikken og at retningslinjene kan brukes etter hvilke behov eller ønsker man har på lokalt nivå. Det blir da enda vanskeligere for kommunene å kunne bruke retningslinjene på en hensiktsmessig måte - blir da møtt med innsigelser med grunnlag i retningslinjer som enten er vage eller som kanskje er selvmotsigende. Dette vil kunne føre til at kommunen opplever avmakt, og distansen mellom fylkets fokus på regional utvikling og kommunens utøvende rolle i arealforvaltninga vil da også kunne bli større.

“Vi bruker ikke fylkesplanen direkte, men statsforvalter og fylkeskommunen bruker innsigelse – og da lurar vi på hva fylkesplanen vil, fordi det er motstridende interesser i planen” (sitat kommune)

“Veldig mange føringer fra fylkeskommunen om hva vi som kommune skal ivareta i planprosesser, men ikke alltid like samkjørt fra fylkeskommunen sin side” (sitat kommune).

“De regionale myndighetene, og innad i fylkeskommunen også, har sine områder. Hver gang vi setter i gang planarbeid får vi veldig mange føringer for hva vi skal ivareta. Og det er ikke alltid det er like samkjørt alt, uten at jeg har noe konkret eksempel på det” (sitat kommune)

“Hvis fylket skal få gjennom sitt syn, så må man fremme innsigelse. Faglige råd blir gjerne politisk overkjørt. Fylkeskommunen skal ikke “rasle med innsigelse”, men vi vil jo bruke det for å lage gode planer i tråd med nasjonale og regionale planer. [...] har ikke brukt alle retningslinjene. Har brukt de som er mest spissa, noen er veldig vage” (sitat saksbehandler Nordland fylkeskommune).

På den andre siden ser vi at fylket er bevisst sin tilnærming til retningslinjene. Det brukes som et grunnlag for innsigelsen, men man er bevisst hvilke retningslinjer som legges til grunn for innsigelsen – man bruker de som er spisset og som fungerer styrende. Fylket opplever også en avmakt i sin forvaltning, ved at deres råd og faglige innspill til kommunene ikke følges opp politisk.

Det kan altså se ut til at retningslinjene ikke har hatt den funksjonen som et prosessuelt verktøy som ligger i det regionale plansystemets ambisjoner. Det har fremgått av intervjuene, både med fylket og med kommunene, at kommunene i liten grad forholder seg til retningslinjene. Kommunen står ofte i svært komplekse målkonflikter der både utbyggingsinteresser og politiske interesser står opp mot de planfaglige mål og interesser. Retningslinjene slik de er bygd opp i dagens fylkesplanens kapittel 8 vil nødvendigvis ikke ha den støttende funksjonen som retningslinje for kommunene. Det kan imidlertid se ut til at fylkeskommunen bruker retningslinjene som et verktøy for regional utvikling.

“De som er kontaktpersoner [i fylket] kjenner kommunen godt, og da blir det mer lavtersket å ta kontakt, i for eksempel behandling av reguleringsplaner. Får støtte og en diskusjon med fylket som tas med inn til utbyggere og kommunen selv” (sitat kommune).

Videre kommer det frem av intervjuene at flere av kommunene er godt fornøyde med veiledninga de får fra fylket. Der regionale planretningslinjer kanskje fremstår som kun en oppramsing av allerede kjente planfaglige selvfølgheter, er fylket som veileder en viktig støtte for kommunene. Støtte og føringer å lene seg på for kommunene gjør seg stadig mer gjeldende med økte forventninger og krav til planleggingen. Som en respondent på spørreundersøkelsen skrev; *“intensjoner er gøy - juss er bedre”*.

Om vi da holder på ideen om at regional utvikling er samskaping, er det lite som tyder på at retningslinjene har fungert som et prosessuelt verktøy for regional utvikling. Gjennom intervjuene med både kommunene, fagavdelinger i fylkeskommunen og statlige regionale aktører er det tydelig at retningslinjene ikke er implementert godt nok i den regionale arealforvaltninga – kommunene bruker de i begrensa grad; fylkeskommunen opplever dem som motstridende og som et utfordrende verktøy; statlige aktører bruker sine egne retningslinjer og rammer.

Det er tydelig at de aktørene som er ment å bruke retningslinjene bruker dem i ulik grad og med ulik tilnærming. Retningslinjene kan da få en fragmentert funksjon som ikke knytter sammen den regionale arealpolitikken til et prosessuelt verktøy. For at fylkeskommunen skal slippe å bruke innsigelsesinstituttet som et hovedverktøy for regional utvikling, vil samskaping og lokal forankring kunne være en sentral del av hvordan det prosessuelle verktøyet for regional arealpolitikk skal utarbeides og utformes.

“Den aktive rollen til fylkeskommunen bør være å drøfte og sette kommunene i stand til å forstå hva som skjer i de ulike kommunene [...]. viktig at kommunene er med på å utforme de regionale retningslinjene” (sitat kommune).

3.3 Retningslinjenes bidrag til nasjonal og regional arealpolitikk

Problemstilling: Hvordan har retningslinjene bidratt til å oppfylle nasjonal og regional arealpolitikk?

Dette er en problemstilling som har et tidsaspekt ved seg. Hvorvidt de oppfylte nasjonal og regional arealpolitikk da retningslinjene var nye, og hvorvidt de gjør det i dag, er to ulike tilnærminger. Vi legger mest vekt på dagens bruk og forståelse av retningslinjene.

Retningslinjene skal sikre god arealplanlegging i Nordland, og regional fylkesplan skal legges til grunn for regionale organers virksomhet og for kommunal og statlig planlegging og virksomhet i regionen, jf. Plan- og bygningslovens § 8-2. Fylkesplanen skal altså være det styrende dokumentet for både kommunene, fylket og statlige organer med regionalt ansvar.

Statlig arealpolitikk

Det har kommet flere oppdaterte arealføringer siden retningslinjene ble gjort gjeldende i 2013. Blant annet er de nasjonale forventningene til kommunal og fylkeskommunal planlegging revidert tre ganger i henholdsvis 2015, 2019 og 2023. Dette gjør at allerede etter et par år etter vedtak ble potensielt retningslinjene mindre relevante for å kunne oppnå nasjonal arealpolitikk. Etter hvert som de nasjonale forventningene har blitt revidert har også retningslinjenes relevans for nasjonal arealpolitikk blitt svekket.

“I tida like etter at retningslinjene kom så ble de kanskje mer brukt, enn når de ble mer passé fordi man får tydeligere føringer fra nasjonalt hold. Da brukes heller de nasjonale” (sitat statlig aktør)

“[...] tettstedsutvikling. Der er det mye overlapp med statlige føringer. Har ikke sett at vi har brukt de regionale planene (det siste året). Støtter oss på statlige føringer siden det er overlapp” (sitat statlig aktør)

Som man kan se av sitatene ovenfor var antagelig retningslinjene et bidrag til å nå nasjonale føringer da de var nye. Etter hvert som tiden går og nye statlige føringer og forventninger trer inn, sakker de regionale retningslinjene sin relevans akterut. I samtalen med de statlige aktørene kommer det frem at retningslinjene må være i stand til å henge med i endringene arealforvaltningen står overfor over tid. Den regionale planen må være et levende dokument som er i stand til å tilpasse og endre seg i takt med samfunnet og øvrige forventninger.

Videre kommer det frem av intervjuet at de statlige aktørene savner en tydeligere retning i den regionale arealpolitikken. Det kan ut i fra intervjuene se ut til at det må en mer regional tilpasning til for at de statlige i større grad skal ta i bruk fylkesplanen. Dette er noe som også kommer frem av de nasjonale forventningene.

“få en tydeligere retning for å nå målene. Kommer litt i nasjonale forventninger, men de skyver også dette ansvaret ned på regionalt hold hvor avveininger må tas” (sitat statlig aktør)

I de nasjonale forventningene til regional og kommunal planlegging 2023-2027 påpekes det altså at fylkeskommunene skal tilpasse de regionale forventningene og rammeverk til regionale forhold. Det står blant annet at fylkeskommunene gjennom regional planlegging skal samordne oppgaver og interesser i regionen, sette aktuelle problemstillinger på dagsordenen, og støtte opp under utviklingen i kommunene (kommunal- og distriktsdepartementet 2023, *Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging 2023-2027*).

For å nå disse forventningene må man ha fylkesplaner som er godt grunnlag for både kommunene, men også de regionale statlige etatene. I intervjuet med statlige etater kommer det frem en tilnærming som dem ser på som relevant og kunne fungert godt som et regionalt rammeverk: kunnskapsgrunnlag.

“å bruke det som et kunnskapsgrunnlag. Hva kan man bruke planene eller retningslinjene til i realiteten? Den største utfordringen for oss som regionale etater er at vi forholder oss til lover, forskrifter, våre egne manualer osv. Og kommunene forholder seg til seg. De regionale planene hengende i “dødvannet” (sitat statlig aktør)

“det finnes gode regionale planer – kulturminneplan for Lofoten er kjempegod. Beskriver godt kulturmiljøene som er verdt å ta vare på. [...] kulturminneplanen er et kunnskapsgrunnlag, så den er ikke ment som en regional plan. (det) viser at kunnskap og analyser får en effekt, selv om det ikke er knyttet til bestemmelser og retningslinjer” (sitat statlig aktør)

Kulturminneplanen for Lofoten blir trukket frem som et eksempel på et godt kunnskapsgrunnlag som brukes aktivt. Det er nettopp kunnskapsgrunnlag som verktøy som blir trukket frem når man snakker om verktøy fylkeskommunen kan bidra med for å kunne oppnå nasjonal arealpolitikk.

Man kan tolke dette dithen at et kunnskapsgrunnlag kan fungere som et godt samordningsverktøy mellom statlige føringer, lover, forskrifter, og den regionale konteksten som disse statlige føringene skal gjøre seg

gjeldende i. Det kommer frem av intervjuet at man opplever at de fylkeskommunale planene i dag faller mellom to stoler.

“retningslinjene må være anvendbare også for de regionale instansene så vi har en føring og en retning så man vet når man er innafor og utenfor” (sitat statlig aktør)

Samtidig som man ønsker seg kunnskapsgrunnlag og en tydelig retning på regional politikk, oppleves den regionale planverden i dag som noe uoversiktlig. Det er mange planer og flere planer som har arealmessige føringer uten at dette nødvendigvis tas opp igjen i retningslinjene.

“mange planer, og ikke samlet på ett sted. [...] uryddig struktur, så vanskelig å vite hva man skal bruke. Det vi oppfordrer kommunene til er en plantakt på fire år. Når man skal veilede kommunene på fire år og man har retningslinjer som har vart i 11 år er det et paradoks” (sitat statlig aktør)

Det kan altså se ut til at retningslinjene over tid har mistet sin aktualitet som bidrag til å oppnå nasjonal arealpolitikk. Det pekes også på at fylket har en rekke planer som også førende for arealbruk som har kommet i ettertid, og man mister sammenhengen mellom retningslinjene og øvrige planer og strategier.

Regional arealpolitikk

Fylket har selv laget og revidert planer som har strategier med føringer for arealbruk og utforming av omgivelsene etter at de regionale retningslinjene ble vedtatt i 2013. Dette betyr at retningslinjene er eldre enn en rekke regionale planer og strategier. Blant annet kom regional plan for høstbart vilt og innlandsfiske i 2016 og regional folkehelseplan i 2018. Disse har føringer som på mange måter samsvarer med intensjonene retningslinjene, men også er mer spisset på tema.

De regionale retningslinjene som ble gjort gjeldende i 2013 har vært grunnlag for innspill og innsigelser fra fylkesrådet. Det er også en rettesnor for fylkets saksbehandlere, samtidig oppleves det at retningslinjene er noe selvmotsigende og til dels vage. Det blir derfor et verktøy der man plukker det som fungerer og har en konkret ordlyd.

“Hva skal vi velge? [...] Ressursgrunnlaget for næringer er vidt, og kan være i motstrid som fiskeri/akvakultur, landbruk/bergdrift og reindrift. Prøver å tilpasse det (retningslinjene) til planene vi skal uttale oss til. Som oppspill til dette viser vi generelt til retningslinjene, men vi siterer dem hvis det er noe vi mener skal løftes” (sitat saksbehandler fylkeskommune)

Videre kommer det frem at retningslinjene brukes som grunnlag for innsigelse der fylkeskommunen anser å fremme innsigelse som nødvendig. Man ser derimot at der man skaper en dialog tidlig i en planprosess kan retningslinjene være et bedre verktøy for å styre arealpolitikken i samråd med kommunene. Om man slipper å ha innsigelse, men kan nå målene i den regionale arealpolitikken gjennom dialog og samskaping, er man nærmere å nå intensjonen med retningslinjene – et verktøy for å nå regional arealpolitikk. Det kommer frem i intervjuet med fylkeskommunen at der fylket har mulighet til å se og gjøre opp seg en mening om konkrete saker før de kommer på offentlig ettersyn, har man i større grad mulighet til å aktivt bruke retningslinjene som et verktøy i arealpolitikken. Dette er typisk i saker som meldes til planforum før de førstegangsbehandles og sendes på offentlig ettersyn.

“Det vi har sett er at (der) kommuner kommer på mellomhøring til planforum, [...] får man tak i plandokumentene før plandokumentet er låst og banket, og skal (videre) på offentlig ettersyn” (sitat saksbehandler fylkeskommune)

På lik linje med nasjonal arealpolitikk kan det se ut til at retningslinjene var et større grunnlag for regional arealpolitikk da retningslinjene var nye. Vi tolker innspillene fra gruppeintervjuet dithen at man opplever at verden og arealforvaltninga har gått videre. Det har kommet ny kunnskap og nye diskurser i faget som gjør retningslinjene stadig mindre relevante som et styrings verktøy for regional arealpolitikk.

“Det som går på klima og klimatilpasning – her har utviklinga gått videre. Myr og karbonlagring må oppdateres iht kunnskapen man har – og parisavtalen. Blir da mer anvendelig [...]” (sitat saksbehandler fylkeskommune)

Det at retningslinjene mister sin relevans over tid kommer gjerne av at ny kunnskap og nye metoder innenfor faget endrer hvordan den regionale arealpolitikken skal eller burde forvaltes. Når retningslinjene da ikke tilpasses tiden mister den sin kobling og relevans til den faktiske arealforvaltninga. Like fullt brukes retningslinjene i dag som grunnlag for innsigelse, noe som kan tyde på at de har overlevd samfunnsendringene over tid. Dette kan komme av at de er generelle og ikke nødvendigvis har en tydelig styring av den regionale arealpolitikken.

3.4 Retningslinjene som rammer for kommunens planarbeid

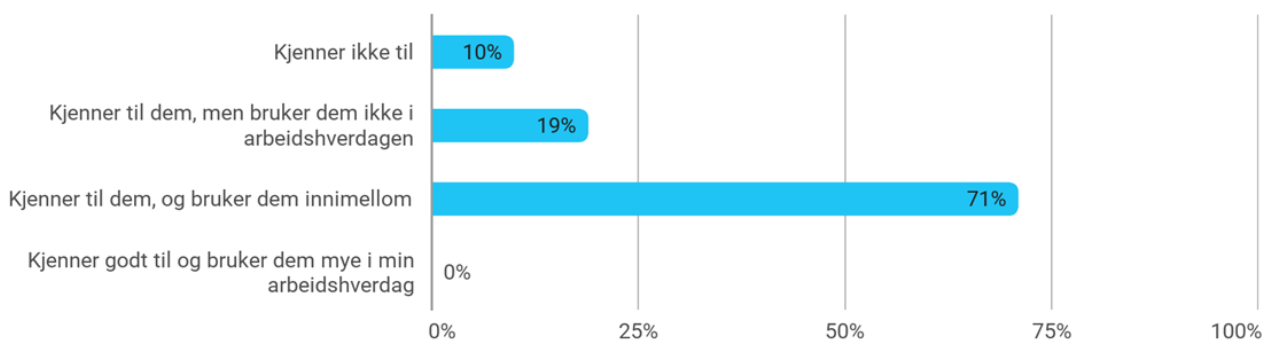
Problemstilling: Hvordan har retningslinjene fungert som rammer for kommunenes planarbeid?

Retningslinjene skal blant annet fungere som rammer for kommunenes planarbeid. Dette vil si at de regionale retningslinjene skal, på lik linje med rikspolitiske retningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging, være retningsgivende og styrende for kommunenes arealpolitikk - både i overordna planlegging og følgende også i detaljreguleringa. Som funnene redegjort for i 3.1 viser, ser man at retningslinjene i varierende grad fungerer som rammer i deres planarbeid. Vi vil her se nærmere på hvorvidt kommunene faktisk bruker retningslinjene, og i så fall på hvilken måte.

Kommunenes kjennskap til retningslinjene

Som målet i fylkesplanens kapittel 8.1 sier, skal arealforvaltninga skje basert på kunnskap og oppdaterte kommuneplaner. I kapittel 3.1 var et av funnene at kommuneplanenes arealdeler i Nordlandssamfunnet er relativt gamle. Dette gjør at det overordna planverket i flere kommuner ikke er basert på gjeldende regional politikk. Gjør dette noe med kommunenes kjennskap til og bruk av retningslinjene?

“Jeg har lest dem, og blir påmint dem under høringer, men legger ikke særlig vekt på det da de statlige føringene primært er det som styrer for min del” (sitat kommune).



Figur 3-3: Svar på spørsmål: «Kjenner du til retningslinjene i fylkesplanens kapittel 8?». 21 respondenter.

Når vi sammenligner funnene fra intervjuene og funnene fra spørreundersøkelsen (figur 3-3) ser vi at disse funnene samsvarer relativt godt. Retningslinjene er noe de fleste kommunene vet av og bruker når det for eksempel er nødvendig for fylle på argumentasjonsrekka i en enkeltsak. Det er verdt å merke seg at ingen av de som svarte på spørreundersøkelsen sier at de bruker retningslinjene mye i sin arbeidshverdag. Kommunene har altså kjennskap til retningslinjene, men ingen påberoper seg å ha inngående kjennskap til retningslinjene.

Videre får vi også bekreftet vårt inntrykk av at retningslinjene ikke er et sentralt arbeidsverktøy for kommunene. Størsteparten av kommunene sier de kjenner til dem og bruker dem innimellom, mens en tredel av de som svarte sier de enten ikke kjenner til dem eller at de ikke bruker dem.

Kommunenes bruk av retningslinjene

“Vi har kjennskap til fylkesplanen, men må være ærlig å si at det er en plan vi ikke bruker så veldig mye. Vi kjenner til arealpolitiske retningslinjer og kjøpesenterforskriften. Det er ikke noe vi bruker daglig eller aktivt. Mye er innbakt i det vi jobber med” (sitat kommune)

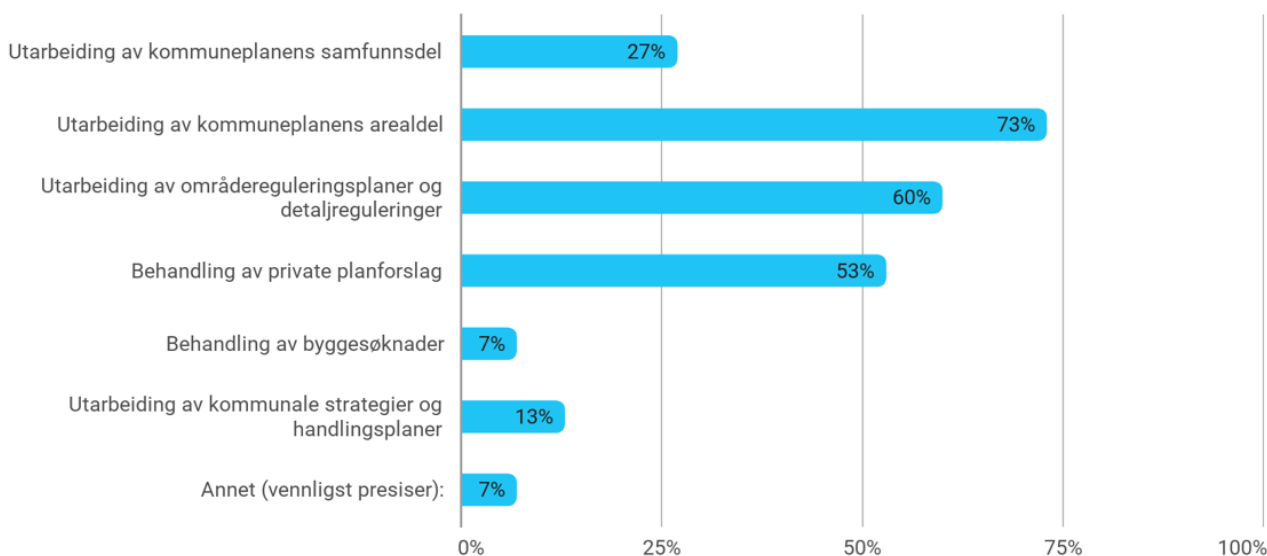
“Bruker retningslinjene for å få litt mer tyngde hvis det er uenighet om hva som er lurt å gjøre. Viser til fylkesplanen for å argumentere” (sitat kommune).

Retningslinjene brukes i liten grad, men flere påpeker at retningslinjene er innbakt i deres arbeid. God og faglig “riktig” arealplanlegging vil på mange måter samsvare med retningslinjene. Slik sett er retningslinjene i bruk uten at man nødvendig aktivt går inn og viser til dem.

Når man ser på nyere kommuneplanenes arealdeler og setter dette opp mot det som har kommet frem i intervjuene, ser man at det er i arealdelene og andre overordna planer retningslinjene primært blir brukt. Dette tilsier da at retningslinjene faktisk har en rolle å spille når kommunen fastsetter sin arealpolitikk. Retningslinjene blir da mindre aktuelle i den daglige arealforvaltninga. Samme funn gjør seg gjeldende for kommuner som har arealdeler eldre enn fylkesplanen. Altså at retningslinjene ikke brukes i særlig grad i enkeltsaker, noe som tilsier at disse kommunene ikke forvalter sine arealer etter siste regionale føringer.

“Bruker kanskje fylkesplanen først og fremst i kommuneplanens arealdel” (sitat kommune).

I spørreundersøkelsen som ble sendt ut til samtlige kommuner i Nordland får vi mer eller mindre bekreftet inntrykket fra intervjuene – det er i overordna arealdel at retningslinjene i størst grad gjør seg gjeldende (figur 3-4) Vi ser derimot også at de brukes ved utarbeidelse av reguleringsplaner og behandling av private planforslag. Vi tolker dette dithen at retningslinjene er en rettesnor og støtte i kommunenes argumentasjonsrekke, der kommunene opplever at det trengs.



Figur 3-4: Svar på spørsmål: «I hva slags planarbeid har du brukt retningslinjene? flere svar mulig». 15 respondenter.

Gjennom intervjuene har vi sett at kommunene i varierende grad opplever retningslinjene å ha en bruksverdi i sin arbeidshverdag. Retningslinjene oppleves som generelle og uten arealpolitisk retning, noe som kan gjøre at de fungerer mer som en oppramsing av god planlegging, og en huskeliste for overordna føringer innenfor planfaget, enn regional arealpolitikk.

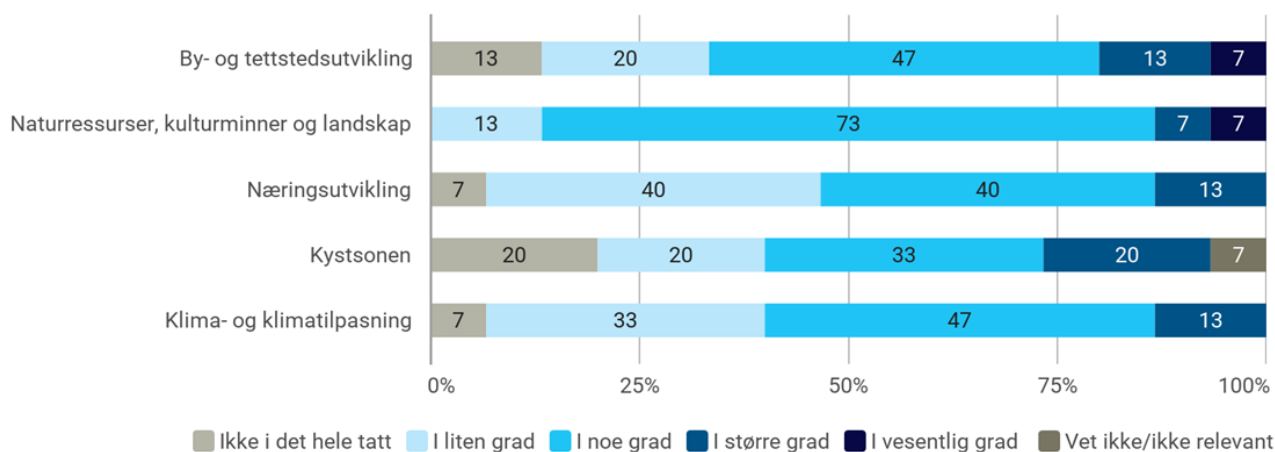
“Retningslinjene er generelle” (sitat kommune)

“Vi jobber ut ifra de samme faglige ideene, så retningslinjene er ikke kontroversielle med tanke på mål” (sitat kommune)

“Vi bruker ikke fylkesplanen direkte, men Statsforvalteren og fylkeskommunen bruker (den som grunnlag for) innsigelse – og da lur vi på hva fylkesplanen vil, fordi det er motstridende interesser i planen” (sitat kommune)

“Så lenge retningslinjene er så generiske og generelle har de ingen juridisk verdi” (sitat kommune)

Kommunene har altså kjennskap til og bruker retningslinjene til en viss grad. Kapittel 8 består som kjent av en rekke retningslinjer som innfattes i fem ulike temaer. Temaene fremgår av figuren nedenfor (figur 3-5). Figuren viser også i hvilken grad kommunene bruker retningslinjene innenfor de ulike temaene.



Figur 3-5: Svar på spørsmål: «Retningslinjene er delt inn i de fem hovedtemaene listet opp nedenfor. I hvilken grad har du brukt retningslinjene i ditt planarbeid innenfor de ulike temaene?». 15 respondenter.

Som man kan se av tabellen utpeker «By- og tettstedsutvikling», «Kystsonen» og «Naturressurser, kulturminner og landskap» seg som de temaene som opptar kommunene i størst grad. Dette samsvarer godt med funnene fra intervjuene der disse temaene ble trukket frem som særs viktige. Kystsonen ble også trukket frem som et viktig tema hos flere av kommunene vi snakket med. Bakgrunnen for at dette temaet har noe større andel “i liten grad” og “ikke i det hele tatt” handler antagelig om at kystsonen er geografisk betinget, der temaet er vesentlig mer aktuelt hos enkelte kommuner enn andre.

Det er særlig fortetting med kvalitet og barn og unges interesser som pekes på når vi snakker om by- og tettstedsutvikling med kommunene. Men det kommer også frem at byutvikling handler om trender og faglige diskurser som endres over tid. Ideen om den kompakte byen har hatt fotfeste i Norge siden tidlig 90-tall. Hva som er “rett” eller god by- og tettstedsutvikling styres altså av trender og faglige diskurser, og er i så måte et flyktig tema.

“Det er ikke noen av retningslinjene vi tenker er uviktige eller som kan strykes [by- og tettstedsutvikling]. Det er bare hvilken overskrift man har, og hvilke trender man jobber med” (sitat kommune)

Som informanten over sier er alle retningslinjene til temaet viktig, men bruken og behovet av dem styres av hvilken retning man som by jobber mot og de faglige og samfunnsmessige trendene innenfor temaet. Dette gjør at en generell tilnærming til retningslinjene kanskje holder tidens tann innenfor et tema som stadig er i endring.

Videre ser vi at det andre temaet som utmerker seg som ekstra relevant for kommunene nok ikke har den samme flyktige diskursen. Selv om vektlegging og tilnærming til både naturressurser, kulturminner og landskap også vil endres over tid, etter behov og hva som til enhver tid anses som riktig balanse mellom bruk og vern.

“Blir særlig relevant fremover, særlig med energipolitikken” (sitat kommune)

“[...] område som mange ønsker å bygge ut i, ligger i myr og reinbeiteområde” (sitat kommune)

Kommunene opplever å stå i et stort press mellom bruk- og verneinteresser. Det trekkes frem tema som vindkraft, reinbeite, hytteutbygging og vern av myr. Flere av kommunene påpeker at det er mange bør-bestemmelser, noe som ikke blir tatt med som en styrende retningslinje i plansakene. Bør-bestemmelser oppleves som ikke-relevante, særlig i et tema der det ofte står mellom verneinteresser og utbyggingsinteresser. Fylkeskommunen selv har påpekt at bør-bestemmelsene er noe de ikke følger opp med innsigelser, da de vanskelig står seg juridisk.

Funn fra intervjuene tyder på at retningslinjene må gjøres aktuelle og meningsfulle for at kommunene skal ta dem aktivt i bruk som et tydelig rammeverk i sin planlegging. Slik retningslinjene er i dag er det enkelte tema som gjør seg mer gjeldende enn andre.

“Alle disse retningslinjene, enten det er det ene eller det andre temaet – vi har nasjonale forventninger, og alle slags lover og forskrifter som vi skal overholde i arealforvaltningen. Mye av dette går inn i hverandre, og berører akkurat de samme temaene som i fylkesplanen” (sitat kommune).

Kommunenes behov

Flere av kommunene har gjennom intervjuene påpekt ulike behov for hva de regionale arealpolitiske retningslinjene bør være for dem. Enkelte kommuner opplever å stå alene i tunge prosesser, stå i vanskelige konflikter og ulike arealinteresser. Et tydeligere og sterkere regionalt planverk for arealforvaltninga vil kunne lettet på denne byrden for kommunene.

“Den aktive rollen til fylkeskommunen bør være å drøfte og sette kommunene i stand til å forstå hva som skjer i de ulike kommunene – vil være veldig nyttig. Viktig at kommunene er med på å utforme de regionale retningslinjene” (sitat kommune)

Ved at fylket kan være en koordinator mellom kommunene og sette dem i stand til å se arealbildet utover sin egen kommune, ser en av informantene for seg at kommunene lettere kunne se de større arealpolitiske dilemmaene og da også sette sin egen arealbruk i kontekst.

Informantene i kommunene vi har snakket med er også opptatt av at retningslinjene må gjøres relevante for dem. Retningslinjene slik de fremstår i dag oppleves like generelle som rikspolitiske retningslinjer – den regionale arealpolitikken må kontekstualiseres.

“vi har nasjonale forventninger, og alle slags lover og forskrifter som vi skal overholde i arealforvaltningen. Mye av dette går inn i hverandre, og berører akkurat de samme temaene som i fylkesplanen” (sitat kommune).

“om vi ikke bruker fylkesplanen så aktivt, så er det veldig mange føringer som peker i akkurat samme retning som vi forholder oss til og som vi selvfølgelig tar hensyn til i planleggingen” (sitat kommune)

Det kommer frem at kommunen ønsker seg regionalt tilpassede retningslinjer. Retningslinjene må kontekstualisere de nasjonale føringene. Enkelte fremmer også ønsker om at de regionale retningslinjene bør differensieres innad i fylket, da fylket er veldig stort og heterogent. Bør retningslinjene differensieres etter geografiske regioner, kommunenes størrelse eller andre måter er spørsmål som dukker opp i intervjuene.

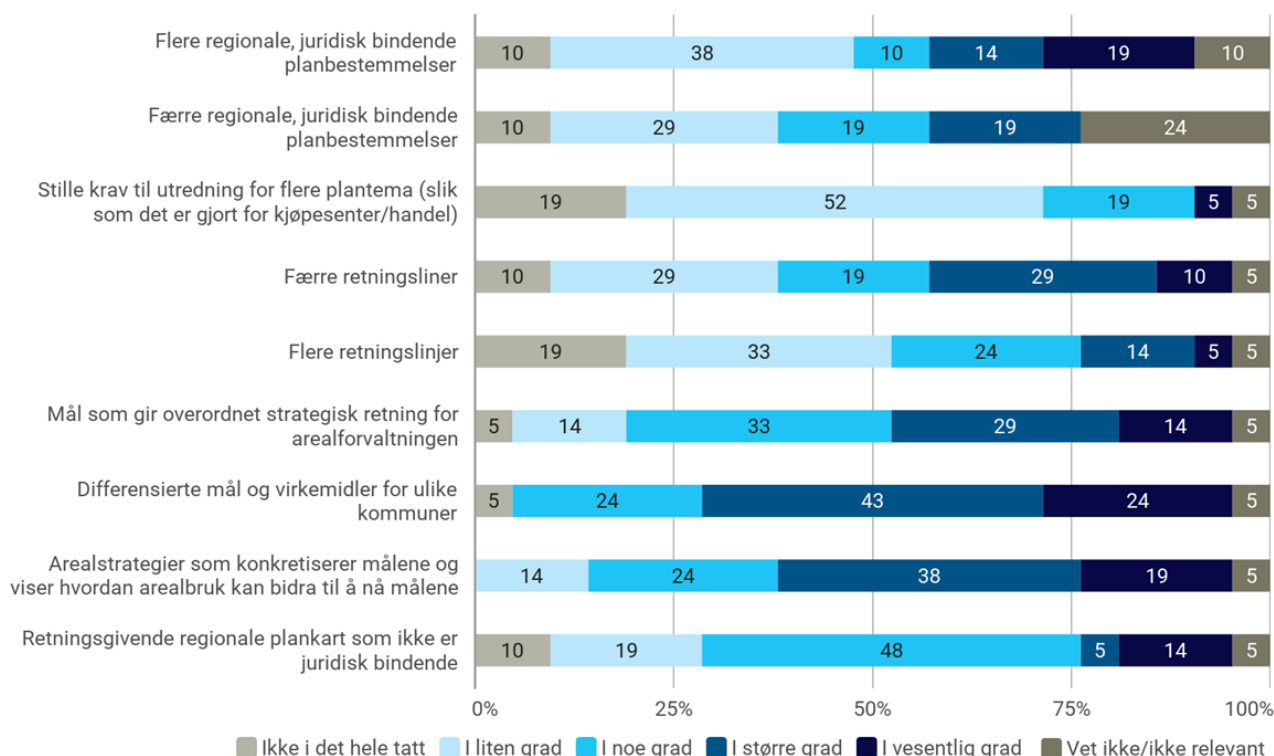
“Det er vanskelig å ha retningslinjer som ikke er generelle når det skal gjelde hele fylket. Blir generelle råd som vi kan bruke” (sitat kommune)

“Hvor mange batterifabrikker skal man egentlig ha? Den type tung infrastruktur som har regionale virkninger må fylkeskommunen tørre å forholde seg til” (sitat kommune)

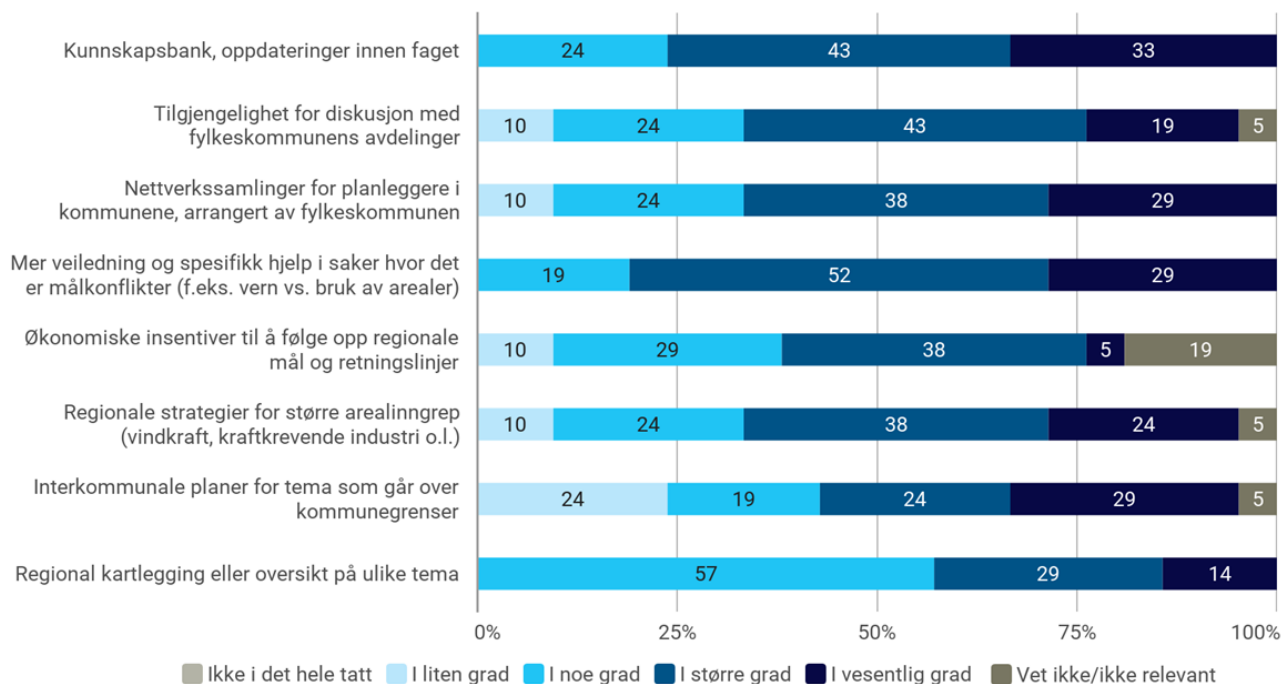
“Det blir jo alltid konflikter - får ikke retningslinjer som alle blir fornøyde med” (sitat fylkeskommune)

Til slutt er det flere av kommunene som påpeker retningslinjene må konkretiseres. Kommunene har behov for tydelige mål og virkemidler de kan legge til grunn i sin arealplanlegging. Nedenfor ser vi figur (figur 3-6 og figur 3-7) fra svarene på henholdsvis:

1. “I hvilken grad tror du at følgende virkemidler i den nye regionale planen vil være nyttige for de utfordringene i arealplanleggingen dere står overfor fremover?”
2. “I hvilken grad tror du at følgende tiltak knyttet til fylkeskommunens rolle vil være nyttige for de utfordringene din kommune står overfor i arealplanleggingen?”



Figur 3-6: Svar på spørsmål: «I hvilken grad tror du at følgende virkemidler i den nye regionale planen vil være nyttige for de utfordringene i arealplanleggingen dere står overfor fremover?». 21 respondenter.



Figur 3-7: Svar på spørsmål; «I hvilken grad tror du at følgende tiltak knyttet til fylkeskommunens rolle vil være nyttige for de utfordringene din kommune står overfor i arealplanleggingen fremover?». 21 respondenter.

Svarresultatene ovenfor viser at differensierte mål og virkemidler for ulike kommuner, og arealstrategier som konkretiserer målene og viser hvordan arealbruk kan bidra til å nå målene, peker seg ut som virkemidler som kan være nyttige for å kunne møte utfordringene kommunene står overfor fremover i arealplanlegginga.

Kommunene ønsker også tettere kontakt med fylkeskommunen gjennom veiledning, nettverkssamlinger og tilgjengelighet for diskusjon. Man kan også se at kartlegging og kunnskap er viktige tiltak. Utover dette er samtlige tiltak foreslått i tabellen noe som kommunene anser som hensiktsmessige, der kanskje interkommunale planer, regional kartlegging og økonomiske insentiver er tiltak som er mindre relevante for plankontorene.

4 Anbefalinger

Basert på evalueringen presentert i kapittel 3, innspill fra ressursgruppa i prosjektet, teori om regional planlegging og egen kompetanse og erfaring, vil vi i dette kapitlet fremme noen anbefalinger for innhold og prosess knyttet til utarbeidelsen av den nye regionale planen for Nordland fylke.

4.1 Hvordan sette rammer for overordnet arealpolitikk

Problemstilling: Hvordan kan fylkeskommunen sette rammer for en overordnet arealpolitikk på tvers av tema og interesser i planleggingen, med utgangspunkt i følgende tre innsatsområder:

- *Arealforvaltning i det grønne skiftet*
- *Bærekraftig arealforvaltning og attraktive samfunn*
- *Arealforvaltning i kystsonen*

Mulige rammer for overordna arealpolitikk

Krav til overordna arealpolitikk defineres her som regionale planer, kommuneplanens samfunnsdel med arealstrategi, kommuneplanens arealdel og kommunedelplaner som omfatter arealbruk. Basert på kravene i plan- og bygningsloven og føringene som kan fastlegges i regionale planer, kan rammer for overordna arealpolitikk omfatte følgende elementer:

1. Krav til medvirkning og samordning i planprosessen med føringer for hvem som skal ha anledning til å delta i hvilke faser av planarbeidet, herunder aktiviteter i oppstart, utforming av planforslaget, høringsfasen og eventuelle justeringer av planforslaget før politisk behandling.
2. Krav om kunnskapsgrunnlag i form av registreringer, verdivurderinger og analyser av sammenhenger før og under planarbeidet. Kunnskapsgrunnlaget må gi et nøkternt bilde av hva utfordringene i kommunen vil være i planperioden ift. befolkningsutvikling, næringsutvikling, klimaendringer, risiko og sårbarhet m.m. I tillegg må kunnskapsgrunnlaget gi en realistisk oversikt over hva potensialet for vekst og utvikling er i kommunen.
3. Krav om realistiske målsettinger ut fra kommunens forutsetninger, ressursgrunnlag, kapasitet og kompetanse. Det må settes konkrete mål knyttet til arealbruk og ressursutnyttelse. Konflikter mellom ulike mål må identifiseres og faglige og politiske prioriteringer bør gjøres så tidlig i planprosessen som mulig.
4. Konkrete retningslinjer for arealbruken med anbefalinger eller føringer for hvordan målkonflikter skal vurderes. Retningslinjene må vurderes i forhold til senere endringer i nasjonale forventninger, politiske føringer (stortingsmeldinger m.m.) og endringer i problemstillinger og utfordringer som følge av teknologiske, miljømessige, politiske, sosiale og kulturelle endringer i samfunnet.
5. Krav om vurderinger av konsekvenser med vurdering av avbøtende og kompenserende tiltak.

Disse elementene kan fastlegges i planprogrammet, som legger rammer for planer for fremtidig arealbruk. Innspill til planprogrammene i forbindelse med kommuneplanens arealdel og reguleringsplaner som skal utredes blir derfor en viktig arena for avklaring av krav til kunnskapsgrunnlag og vurderinger. Omfang og detaljering av registreringer, verdivurderinger og analyser må vurderes ift. planform og konkret situasjon i den enkelte kommune eller regionale plan. Det er kommunen selv som fastsetter planprogrammene for disse planene, etter gjennomført høring.

Dagens arealpolitikk og utfordringer i Nordland

Den overordna arealpolitikken skal sikre at alle aktører, offentlige og private, jobber mot mer bærekraftige løsninger. Fylkeskommunen har fått rollen som regional utviklingsaktør og den regionale planleggingen skal etter plan- og bygningslovens § 3-4: "Regional planlegging har til formål å stimulere den fysiske, miljømessige,

helsemessige, økonomiske, sosiale og kulturelle utviklingen i en region". Den regionale samfunnsutviklerrollen har tre hoveddimensjoner: Å gi strategisk retning til samfunnsutviklingen, å mobilisere privat sektor, kulturliv og lokalsamfunn, og for det tredje å samordne, koordinere offentlig innsats og virkemiddelbruk (NIBR 2015).

Utfordringen for fylkeskommunen er å holde det langsiktige målet om bærekraft i sikte, samtidig som det tas hensyn til kortsiktige ønsker og behov knyttet til arealplanleggingen i kommunene. Datagrunnlaget som foreligger for planleggingen er i hovedsak historisk, mens fremtidige utfordringer er vanskeligere å synliggjøre og konkretisere i form av retningslinjer og føringer for den kommunale planleggingen. En forenklet oversikt over utfordringene for kommunene ble presentert av KS på et seminar i 2023:

1. Flere eldre gir økte helse- og omsorgsbehov
2. Trangere økonomi krever tøffere prioriteringer
3. Flere utenfor samfunns- og arbeidsliv
4. Klima-, natur- og miljøutfordringene tiltar
5. Digitalisering i ulik fart og med ulik kraft
6. Større risiko for uønskede hendelser
7. Demokratiet utfordres fra flere hold
8. Vedvarende mangel på personell og kompetanse (Lægreid 2023)

Kommunene i Nordland er svært ulike, fra Bodø til Træna, og utfordringene og mulighetene vil være svært ulike kommunene imellom når det gjelder endringskreftene fremover. Ett sett med bestemmelser vil, som dokumentert gjennom intervjuene, oppleves lite relevant for mange av kommunene. Det er derfor behov for en grad av tilpassing til den enkelte kommune, enten i form av ulike retningslinjer (som fort kan bli uoversiktlig) eller gjennom planprosessene hvor retningslinjene tas i bruk. Basert på intervjuene med kommunene hvor det formidles at det i de mindre kommunene er lite kjennskap til retningslinjene, er vår vurdering av planprosessen må gjennomføres på en slik måte at retningslinjenes relevans og bruk avklares i en dialog mellom fylkeskommunen og kommunen.

Retningslinjene i den regionale planen skal konkretiseres gjennom kommuneplanens samfunnsdel, arealdelen, kommunedelplaner og reguleringsplaner. Kommuneplanens samfunnsdel og arealdel vil være de viktigste arenaene for å se utfordringene og mulighetene på tvers av sektorer og geografi. For at dette skal fungere må de regionale retningslinjene oppdateres jevnlig, og kommuneplanene må revideres for å fange opp nye retningslinjer, muligheter og utfordringer. Det er ikke tilfelle i Nordland i dag. De regionale retningslinjene er over 10 år gamle, og mange kommuner mangler, eller har svært foreldede kommuneplaner (se figur 3-1 på side 17 som viser kart med status på arealplaner i Nordlands kommuner).

Dagens kapittel 8 i den regionale planen har 64 retningslinjer knyttet til prosess, kunnskapsgrunnlag og arealbruk. Vi har gjennomgått disse og vurdert hvor de hører hjemme i hvert av de tre satsningsområdene til fylkeskommunen:

Arealforvaltning i det grønne skiftet: 10 retningslinjer

Bærekraftig arealforvaltning og attraktive samfunn: 62 retningslinjer fordelt på 17 retningslinjer om attraktive samfunn og 51 retningslinjer om arealforvaltning.

Arealforvaltning i kystsonen: 12 retningslinjer

Målet for arealforvaltningen i Nordland slik det er fastsatt i den regionale planen er: "Arealforvaltningen i Nordland skal være bærekraftig og gi forutsigbare rammer for næringslivet og befolkningen. Forvaltningen skal skje på grunnlag av kunnskap og oppdaterte kommuneplaner". Ettersom det er mange kommuner som mangler arealdel, eller har en gammel plan, må forutsigbarheten for næringslivet og befolkningen ivaretas gjennom

tydelige retningslinjer som gir føringer for reguleringsplaner som vedtas. Det innebærer at prioriteringen mellom retningslinjene må bli tydeligere der de er i konflikt med hverandre.

Prioriteringene som er gitt i gjeldende plan er: "Hensynet til biologisk mangfold og naturens tåleevne skal ligge til grunn for all arealforvaltning. Arealbruken skal skje etter ei avveining mellom nærings-, friluftslivs- og miljøinteresser. Gjennom samordning av arealpolitikken skal Nordlands arealer forvaltes slik at natur- og kulturmiljøer, landskap og viktige kvaliteter i omgivelsene blir ivaretatt i hele fylket". Konflikter knyttet til arealbruk er antagelig ikke til å unngå, men hvordan konfliktene håndteres vil være avgjørende for hvordan de ulike interessene ivaretas. Vårt inntrykk er at det i liten grad gjøres systematiske analyser av muligheter for konflikter før ny arealbruk foreslås.

Behov for analyser

I intervjuet med de statlige etatene ble det etterlyst analyser, og ikke bare registreringer, som grunnlag for vurderingen av kommunale planer og private reguleringsplanforslag. Vi vil anbefale at fylkeskommunen gjennomfører noen egnethetsanalyser basert på tilgjengelige registreringer, og at disse publiseres slik at de kan benyttes både av private forslagsstillere, kommunene og de statlige etatene. I intervjuet med de statlige etatene ble kulturminneregistreringene for Lofoten vist til som et kunnskapsgrunnlag som fortsatt benyttes i saksbehandlingen. Et kunnskapsgrunnlag som oppfattes som faglig godt, nøytralt og formidlet på en hensiktsmessig måte gir et godt grunnlag både for planlegging og saksbehandling.

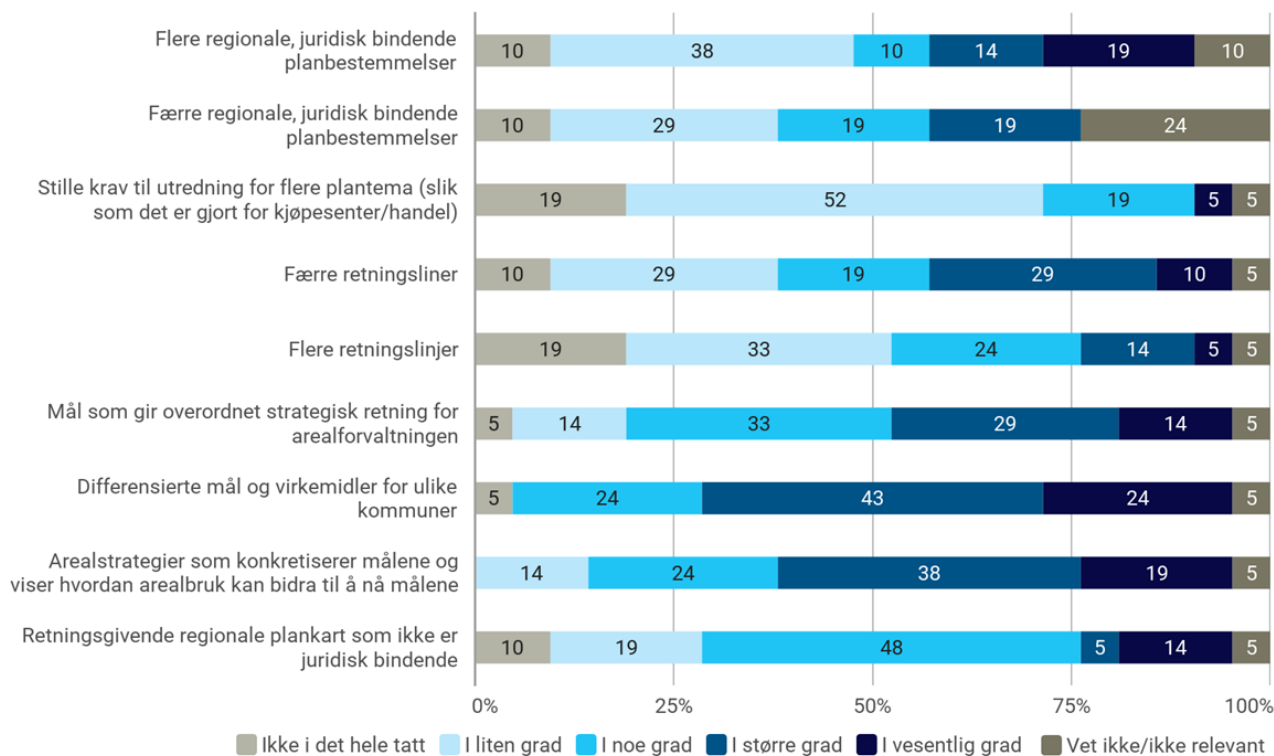
Vi anbefaler at det benyttes en overlay-metodikk slik den er utviklet av Ian McHarg (i Norge kalt egnethetsmetoden og dokumentert på Norges landbrukshøyskole) for å dokumentere arealkonflikter (Toms 2010). Bruk av geografiske informasjonssystemer gjør det enkelt både å integrere nye og oppdaterte data, og å oppdatere og formidle analysene. Selv om datagrunnlaget ikke er fullstendig, vil analysene vise potensialet for konflikter mellom ulike arealinteresser. Analysene vil gi et grunnlag for drøfting av prioriteringer og avveining i den enkelte plansaken, og for regionen som helhet.

Se også kapittel 4.4 for mer om fylkeskommunens rolle i kunnskapsutvikling og -deling i kommunenes planleggingsprosesser.

Hvilke behov kommunene har

I spørreundersøkelsen fremgår det at det ikke er noe ønske fra kommunene om flere retningslinjer (figur 4-1). Det er ønske om en tilpassing til den enkelte kommune gjennom differensiert mål og virkemidler i arealforvaltningen, og differensierte mål og virkemidler for ulike kommuner. Det er heller ikke ønske om krav til utredninger som skal foreligge før en beslutning skal tas. En del kommunene ønsker med andre ord et godt kunnskapsgrunnlag fra fylkeskommunen, men færre føringer for egen planlegging. Samtidig er planleggingen etter plan- og bygningsloven basert på at den skal skje på et godt nok kunnskapsgrunnlag. Fylkeskommunen har som oppgave å veilede kommunene, og både fylkeskommunen og statsforvalteren har som oppgave å tilse at planlegging skjer i tråd med plan- og bygningsloven.

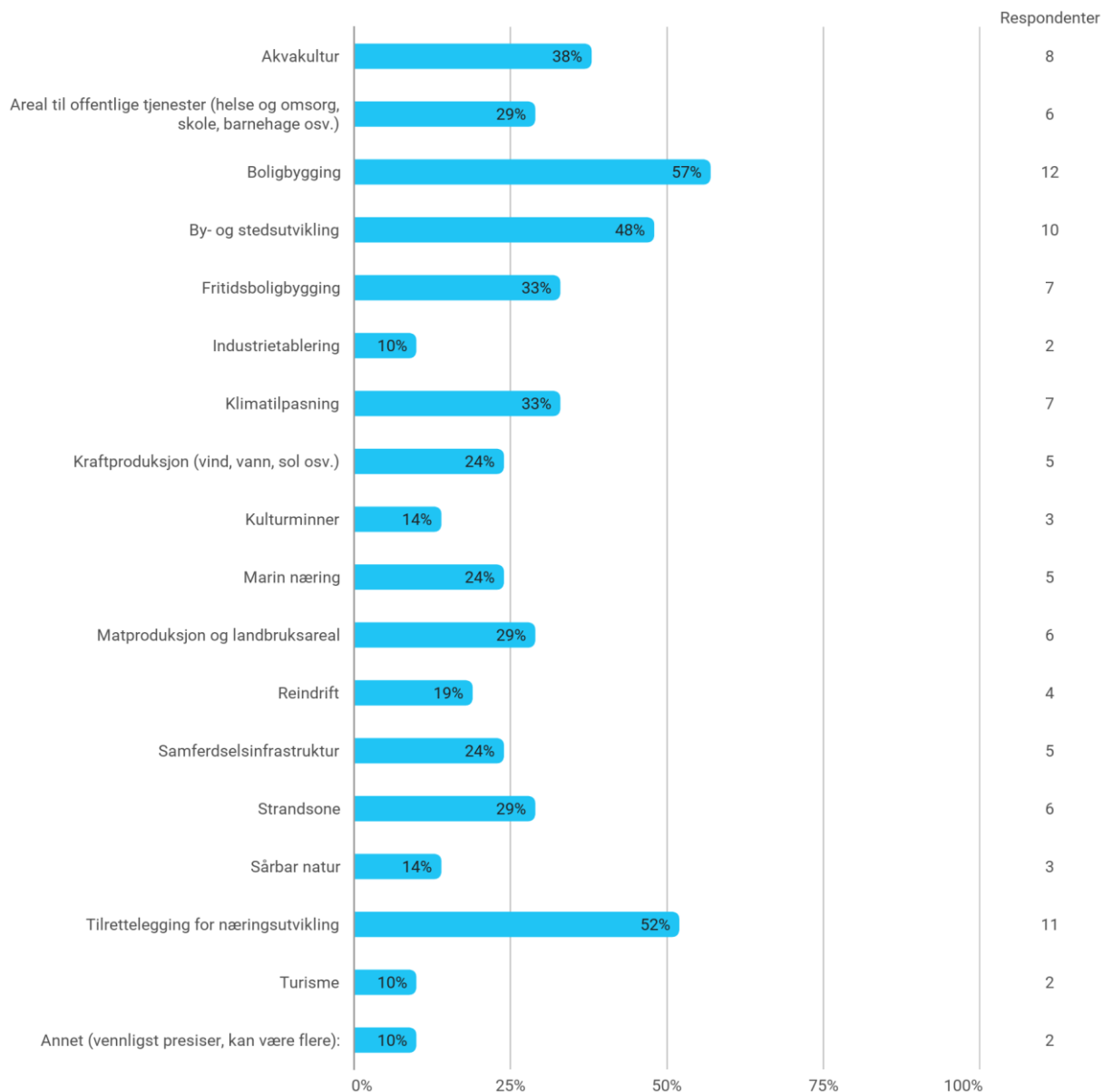
I illustrasjonen nedenfor er svarene fra kommunene om hvilke føringer de opplever behov for gjengitt. Som det framgår av illustrasjonen, er kommunene delt i hvordan de vurderer behovet for flere eller færre retningslinjer. Nesten halvparten av de spurte (43 prosent) mener det i noe, større eller vesentlig grad er behov for flere regionale, juridisk bindende planbestemmelser i den regionale planen. 38 prosent mener det er behov for færre regionale, juridisk bindende planbestemmelser. 43 prosent mener det kan være behov for flere retningslinjer, mens 58 prosent mener det i noen eller stor grad er behov for færre retningslinjer. De tydeligste tilbakemeldingene er at det er behov for differensierte mål og virkemidler for ulike kommuner (91 prosent – i noe, større eller vesentlig grad) og at det er behov for arealstrategier som konkretiserer målene og viser hvordan arealbruk kan bidra til å nå målene (81 prosent).



Figur 4-1: Svar fra kommunene på spørsmål om hvilke føringer som bør innarbeides i den regionale planen. 21 respondenter.

Tema som er viktige for kommunene

I spørreundersøkelsen som er gjennomført fremgår det at temaer som er særlig viktige for kommunene i arealplanleggingen fremover er akvakultur, boligbygging, by- og stedsutvikling og tilrettelegging for næringsutvikling (figur 4-2). Boligbygging og næringsutvikling er de to aller viktigste temaene. Støtte fra fylkeskommunen knyttet til kunnskapsgrunnlag, analyser og faglige råd kan være et viktig bidrag til de mindre kommunene for å håndtere disse planspørsmålene.



Figur 4-2: Svar på spørsmålet «Hvilke tema tror du vil være spesielt relevante for planarbeidet i din kommune de neste årene? Opptil fem svar mulig». 21 respondenter.

4.2 Krav til kommunens planlegging

Problemstilling: På hvilken måte kan fylkeskommunen sette krav til kommunens planlegging for å ivareta regional arealpolitikk i tråd med nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging 2023-2027?

Strategien fra fylkeskommunens bør være tilpasset den enkelte planform og kommune. Fylkeskommunen bør ha en todelt strategi: Bidrag fra fylkeskommunen og krav til kommunene.

Følgende krav til kommunenes planlegging anbefales:

1. Krav til medvirkning og samordning i planprosessen. Når kommuneplanens arealdel skal rulleres bør det arrangeres et felles møte mellom kommunen, fylkeskommunen, de statlige etatene, næringslivet og frivillige organisasjoner for å drøfte hvilke problemstillinger det er behov for å ta stilling til i planen. Fra fylkeskommunen og kommunene bør både politisk og administrativ ledelse delta, i tillegg til fagpersonene som er ansvarlige for planprosessen. Både muligheter og utfordringer bør drøftes. Møtet skal legge grunnlaget for en felles forståelse av muligheter og utfordringer i kommunen, og hvilke føringer som foreligger fra fylkeskommunen og statlige etater. Før kommunen ferdigstiller forslaget til arealdelen for høring bør de samme interessentene inviteres til et felles møte for å drøfte planforslaget. Det vil gi partene innsikt og forståelse for prioriteringene i planen og et godt grunnlag for å uttale seg til det endelige planforslaget.
2. Krav om kunnskapsgrunnlag og analyser. Fylkeskommunen bør gjøre eksisterende registreringer med angivelse av regionale verdier tilgjengelig for kommunen. I tillegg bør det gjøres analyser av arealkonflikter som grunnlag for en drøfting av prioriteringer og mål i planprosessen.
3. Konkrete retningslinjer for arealbruken. Fylkeskommunen bør ut fra registreringene og analysene vurdere hvilke regionale hensyn i form av muligheter, utfordringer og problemstillinger som kommunen må ta stilling til i planarbeidet. Fylkeskommunen bør peke på hvilke retningslinjer som er mest sentrale ift. regionale verdier.
4. Krav knyttet til konsekvensvurderingene av kommuneplanens arealdel og reguleringsplaner som utløser krav om konsekvensutredning. Fylkeskommunen bør tydeliggjøre hvilke tema i konsekvensutredningen som er beslutningsrelevante med hensyn til de regionalt viktige arealverdiene. Temaene i konsekvensutredningen bør knyttes til de regionale verdiene med angivelse av tilgjengelig kunnskapsgrunnlag, aktuelle metoder og synergier mellom utredningstemaene i konsekvensutredningen.
5. Planbeskrivelsen må vise hvilke vurderinger som er gjort mellom regionalt og lokalt viktige arealinteresser og prioriteringer i planarbeidet.

Hvordan møtene gjennomføres (digitalt eller fysisk) og hvilke temaer som drøftes, må avklare i hvert enkelt tilfelle.

Hvilke krav og rammer som bør settes for kommunene henger også sammen med hvordan fylkeskommunen må tilpasse dette til kommunenes strukturelle forutsetninger. Anbefalinger knyttet til dette er beskrevet i kapittel 4.4.

4.3 Retningslinjenes nytteverdi for kommunene

Problemstilling: På hvilken måte kan arealpolitiske retningslinjer være til nytte for/styrke kommunene i deres planarbeid?

Retningslinjene fungerer både som en sjekkliste over hvilke temaer som må vurderes, datagrunnlag og vurderinger som må gjøres, og prioritering mellom ulike interesser i kommunen. At mange av retningslinjene er så generelle, og at kommunene i Nordland er så forskjellige, gjør det utfordrende for kommunene å få konkret nytte av dagens retningslinjer. Figur 4-1 tyder på at kommunene er delt i hvordan de vurderer behovet for flere eller færre retningslinjer.

Vi anbefaler at retningslinjene videreføres i bearbeidet form

Mer konkrete retningslinjer med angivelse av nødvendig eller ønskelig kunnskapsgrunnlag være nyttig. Ideelt sett etableres det med bidrag fra fylkeskommunen for å lette arbeidet for de mindre kommunene. Fylkeskommunen bør også bidra til en avklaring av hvilke arealkonflikter som må vurderes og aktuelle analyser for å avklare interessemotsetningene. Kravet til og gjennomføring av medvirkningsopplegg, og hvordan vurderinger og konklusjoner kan fremstilles vil også være nyttig, særlig for de mindre kommunene med utfordringer knyttet til kapasitet og kompetanse.

Det er etter vår vurdering behov for retningslinjer i de regionale planene for å skape forutsigbarhet for hvordan de regionale hensynene skal ivaretas, og som verktøy i saksbehandlingen av reguleringsplaner. Vi anbefaler derfor at retningslinjene videreføres i bearbeidet form. Vi har laget en anbefaling basert på dagens retningslinjer (se under) basert på kommunenes tilbakemeldinger i intervjuene og spørreundersøkelsen, men konkret innhold bør avklares gjennom en oppdatering av den regionale planen med en prosess hvor både kommunene og de statlige etatene bidrar med innsikt og synpunkter. I tillegg til retningslinjene som er omtalt her, vil det være behov for å supplere med retningslinjer for tema som har fått en regional betydning siden 2013, og temaer som er viktige for kommunene (se figur 4-2 på side 34).

Fylkeskommunen har definert temaene arealforvaltning og det grønne skiftet, bærekraftig arealforvaltning og attraktive samfunn, og arealforvaltning i kystsonen. Dersom dagens retningslinjer tas som utgangspunkt vil vi anbefale at de sorteres i krav til kunnskapsgrunnlag, konkrete retningslinjer og eventuelle faglige råd til kommunene. For å redusere antallet og gi en bedre oversikt foreslår vi at antallet retningslinjer reduseres, og at det tydeliggjøres hva som er intensjonen gjennom bruk av «skal»-formuleringer i stedet for «bør». Vi foreslår også at bærekraftig arealforvaltning og attraktive samfunn omtales som to separate tema. Basert på dagens retningslinjer fordeler antallet retningslinjer seg som vist i tabell 4-1.

Tabell 4-1: Forslag til struktur og oppbygging av oppdaterte retningslinjer.

Tema	Kunnskapsgrunnlag	Retningslinjer	Faglige råd
A) Arealforvaltning i det grønne skiftet	2	5	
B) Bærekraftig arealforvaltning	4	19	7
C) Attraktive samfunn	3	8	
D) Arealforvaltning i kystsonen	2	7	

Det er gjort et godt stykke faglig arbeid i utarbeidelsen av dagens retningslinjer. De dekker de vesentlige forholdene som arealforvaltningen skulle sikre i 2013. Utfordringen i Nordland er at kommunene er svært forskjellige, har ulike utfordringer knyttet til arealforvaltning og arealutvikling, og at mange regionalt viktige tema går på tvers av kommunegrensene. Reindrift og akvakultur er åpenbare eksempler. I tillegg har temaene som er definert som viktige fra statens side endret seg raskere enn oppdateringen av den regionale planen. Det skaper en uoversiktlig situasjon for kommunene som må forholde seg til både de regionale retningslinjene og de statlige føringene og forventningene til deres planlegging.

Ønsket fra kommunene, som er kommet frem både i intervjuene og i spørreundersøkelsen, er en mer dialogbasert planlegging med mer faglig støtte fra fylkeskommunen. Vi tolker ønsket om færre retningslinjer primært som et ønske om å forenkle arealforvaltningen og –planleggingen i kommunene. Det er et forståelig ønske ut fra mange av de mindre kommunenes situasjon. Samtidig er retningslinjene viktige som utgangspunkt for dialogen med kommunene, og som verktøy i fylkeskommunens saksbehandling av kommuneplanene og private reguleringsplaner.

Forslag til struktur i oppdaterte retningslinjer

I oversikten under (tabell 4-2) har vi konkretisert våre forslag om organisering og tydeliggjøring av retningslinjene. Fet skrift viser hvor det er gjort endringer i forhold til dagens retningslinjer i den regionale planen. Retningslinjene vil være et utgangspunkt for dialogen med kommunene om differensierte mål og virkemidler tilpasset den enkelte kommune, og verktøy for fylkeskommunen i saksbehandlingen av private reguleringsplanforslag. De faglige rådene er en veiledning til kommunene, og peker på forhold som kommunene bør vurdere, men som ikke direkte berører regionale interesser.

Tabell 4-2: Oversikt over forslag til reviderte og nye retningslinjer, med ny inndeling.

A) Arealforvaltning i det grønne skiftet	
Krav til kunnskapsgrunnlag	
Vurdering av mulige trasévalg for kraftlinjenett som er nødvendig for næringsutvikling og beredskap. Vurdering av grunnlaget og potensialet for videreutvikling og nyetableringer av kraftintensiv industri.	
Retningslinjer	
- Arealplanleggingen skal sikre framtidig arealbehov for viktig infrastruktur innenfor transportsektoren. - Arealplanleggingen skal sikre behovet for fremtidig utbyggingsareal for næringslivet, ressursgrunnlag og nødvendig infrastruktur. - Arealplanleggingen skal sikre ressursgrunnlaget for fiskeri, akvakultur, berg- verk/mineraler, jordbruk, skogbruk, reindrift og andre utmarksnæringer. - Arealplanleggingen skal sikre ressursgrunnlaget, herunder natur-, landskaps- og kulturverdier, for reiselivet. Arealplanleggingen skal sikre reindriftas arealbehov.	
B) Bærekraftig arealforvaltning	
Krav til kunnskapsgrunnlag	
- Naturmangfoldet skal være kartlagt som grunnlag for kommunal planlegging. Arealer med potensial for kraftproduksjon og mineralutvinning skal kartlegges. - Kulturminner og -miljø av stor lokal, regional og nasjonal verdi skal være kartlagt som grunnlag for kommunal planlegging. Der det er utarbeidet regionale kulturminneregistreringer skal disse, sammen med kulturminneloven, legges til grunn for plan- og enkeltsaksbehandling. - Alternative utbyggingsområder skal vurderes og synliggjøres i planer der dyrket jord eller reinbeiteområder foreslås omdisponert til andre formål. Fortetting eller omdisponering av eksisterende byggeområder skal vurderes før dyrket jord eller reinbeiteområder omdisponeres.	
Retningslinjer	
- Grøntområder, parker, gang- og sykkeltraseer og turdrag innen og mellom boligområder, nærturområder, skole, butikk og andre viktige servicepunkter, skal sikres gjennom kommunens arealplaner. - Grensen mot, og tilgangen til, marka og andre nærturområder utenfor sentrumskjernen, skal sikres gjennom kommuneplanen. - Landskap som kulturelt, miljømessig og sosialt element, skal være en integrert del av arealplanleggingen. Det skal tas hensyn både til helhetlige landskapsrom og landskapselementer. - Viktige naturområder skal forvaltes slik at områdenes kvalitet ikke forringes.	

5. Viktige friluftslivsområder, lokalt og regionalt, skal sikres som ressurs og grunnlag for å ivareta de unike mulighetene Nordland har som aktivitets- og opplevelsesarena.
6. De kommunale arealplanene **skal** avklare bruk og vern i områder som omfattes av varig vernede vassdrag.
7. I områder med potensial for kraftproduksjon og mineralutvinning **skal mulighetene for fremtidig utnyttelse sikres.**
8. Kulturminner og -miljø av stor lokal, regional eller nasjonal verdi skal sikres gjennom den kommunale planleggingen som en ressurs og grunnlag for kunnskapsutvikling, næringsutvikling, opplevelse av historisk kontinuitet, stedsidentitet og aktiv bruk.
9. Hensynet til lokale bestander av viltarter og innlandsfisk, samt deres leveområder, skal ivaretas i kommunenes arealplanlegging.
10. God vannkvalitet i sjøer, elver, grunnvann og kystvann, skal ivaretas gjennom ei helhetlig arealplanlegging.
11. Kommunene skal i sin plan- og enkeltsaksbehandling sikre drikkevannskildene for dagens og framtidens behov.
12. Hytter/fritidsbebyggelse skal lokaliseres i gangavstand til vinterbrøytet vei.
13. Større sammenhengende villmarkspregede naturområder og sammenhengende områder fra fjord til fjell (INON) skal ivaretas som viktige områder for naturmangfold, friluftsliv og opplevelse.
14. Ved nybygging og endringer og utbedringer av vei og bane skal det iverksettes tiltak som reduserer faren for påkjørsler av vilt og rein.
15. Arealplanleggingen skal sikre vekst og utviklingsmuligheter for byer og tettsteder med hensyn til tilgang på tomter til næringsliv og boligbygging.
16. Arealplanleggingen skal sikre ressursgrunnlaget for fiskeri, akvakultur, bergverk/mineraler, jordbruk, skogbruk, reindrift og andre utmarksnæringer.
17. Kommunene **skal** belyse sårbarhet for og tilpasning til klimaendringer ved rullering av klima- og energiplaner.
18. Kommunene skal i nødvendig grad kartlegge og innarbeide potensielle faresoner (flo, flom og skred), som følge av klimaendringer i planleggingen. **Eksisterende og ny bebyggelse og anleggs skal sikres mot naturfare og klimaendringer.**
19. Energibruk og tilrettelegging for nye miljøvennlige energiløsninger, **skal vurderes i planer som legger til rette for utbygging.**

Faglige råd

1. Ved planlegging av boliger og fritidsboliger **bør** kommunene vurdere plassering, utforming og størrelse slik at energibehovet er lavest mulig.
2. Kommunene bør gjennom planlegging og veiledning legge til rette for at bebyggelse og infrastruktur lokaliseres og utformes for en effektiv utnyttelse av fjernvarme.
3. Kommunene bør vurdere hvordan blå-grønn infrastruktur kan bidra til å forebygge flomødeleggelser og overvannsproblemer gjennom aktiv bruk av vannsystemer og grønne områder.
4. Kommunene bør planlegge utbedringer av dagens overvanns- og avløpssystemer slik at risiko for flom eller oppsamling av vann i størst mulig grad reduseres. Dette er spesielt viktig på dyrket eller dyrkbar mark.
5. Kommunene anbefales å utarbeide helhetlige vannmiljøplaner.
6. Nybygging av boliger og fritidsbebyggelse bør skje i form av fortetting av eksisterende områder.
7. Arealplanleggingen bør synliggjøre mulige trasévalg for kraftlinjenett som er nødvendig for næringsutvikling og beredskap.

C) Attraktive samfunn	
Krav til kunnskapsgrunnlag	
1. Før nye byggeområder etableres utenfor eksisterende tettstedsgrenser skal potensialet for transformasjon og fortetting være vurdert. 2. I forbindelse med rulleringen av kommuneplanens arealdel skal potensialet for miljøvennlig transport og bremsing av bilbruk vurderes. 3. Forbedring av kollektivtilbudet skal være vurdert før utbygginger av vegsystemet gjennomføres.	
Retningslinjer	
1. Utbygging av boligområder og arbeidsplasser skal i hovedsak skje som transformasjon og fortetting innenfor eksisterende tettstedsgrenser. Fortetting skal primært skje rundt kollektivknutepunkter. 2. Byer og tettsteder skal utvikles slik at livskvalitet og helse fremmes gjennom god stedsforming, attraktive og tilgjengelige utearealer, infrastruktur som fremmer miljøvennlig transport, trafiksikkerhet, barns lekemuligheter og stedets karakter. Sentrumsområdene skal planlegges og tilrettelegges for handel og kulturtilbud, og tilby gode og inkluderende møteplasser for alle. 3. Arbeidsplasser, besøksintensive virksomheter og nye boligområder bør lokaliseres i gangavstand fra gode kollektivtilbud. 4. Det skal legges vekt på høy estetisk og arkitektonisk kvalitet ved planlegging og utforming av fysiske tiltak. By- og stedsutvikling skal ivareta og bygge videre på viktige kulturhistoriske kvaliteter, stedets karakter og identitet. 5. Sentrumsområdene skal planlegges og tilrettelegges for handel og kulturtilbud, og tilby gode og inkluderende møteplasser for alle. 6. Det skal legges til rette for gående og syklende gjennom et trafiksikkert og sammenhengende gang- og sykkelveinett. 7. Boliger, skoler og barnehager skal ha trygg ferdsel til lek og annen aktivitet i en variert og sammenhengende grønnstruktur med gode forbindelser til omkringliggende naturområder. 8. Kulturminner og -miljø av stor lokal, regional eller nasjonal verdi skal sikres gjennom den kommunale planleggingen som en ressurs og grunnlag for kunnskapsutvikling, næringsutvikling, opplevelse av historisk kontinuitet, stedsidentitet og aktiv bruk.	
D) Arealforvaltning i kystsonen	
Krav til kunnskapsgrunnlag	
1. Behovet for å se problemstillinger og funksjoner på tvers av kommunegrensene skal vurderes. 2. Den funksjonelle strandsonen skal være kartlagt som grunnlag for planlegging av tiltak i sjønære områder.	
Retningslinjer	
1. Planlegging av kystsonen skal omfatte sjøarealene og den funksjonelle strandsonen i kommunen. Arealene i sjø og på land skal ses i sammenheng, og avklare ferdsel, farleder, fiske, akvakultur og natur- og friluftsområder. 2. Dersom kommunen finner å legge til rette for bruk i 100-metersbeltet / den funksjonelle strandsonen, skal det stilles krav som sikrer god landskapstilpasning, høy estetisk og arkitektonisk kvalitet, og allmennhetens tilgang og ferdsel.	

3. I 100-metersbeltet/den funksjonelle strandsonen **skal** sjørelaterte næringsetableringer prioriteres framfor andre tiltak. **Avbøtende og/eller kompenserende tiltak skal vurderes for andre arealinteresser som friluftsliv, naturmangfold m.m.**
4. Ved planlegging av ny fritidsbebyggelse skal behovet for naust og flytebrygge vurderes, og eventuelt synliggjøres i plan. **Plasseringen skal minimere negative virkninger for naturmiljøet, friluftsliv og andre arealinteresser.**
5. Arealplanlegging på alle nivå må sikre at akvakulturnæringen får tilstrekkelige og tilfredsstillende arealer til en bærekraftig produksjon.
6. I gyte- og oppvekstområder for fisk skal det ikke igangsettes virksomhet som kan skade disse områdene. Hensynet til marint biologisk mangfold skal vektlegges i forvaltningen. Slike områder, samt viktige fiskeområder skal avsettes i kommuneplanen.
7. **Ny arealbruk og tiltak skal sikres mot fremtidig havnivåstigning.**

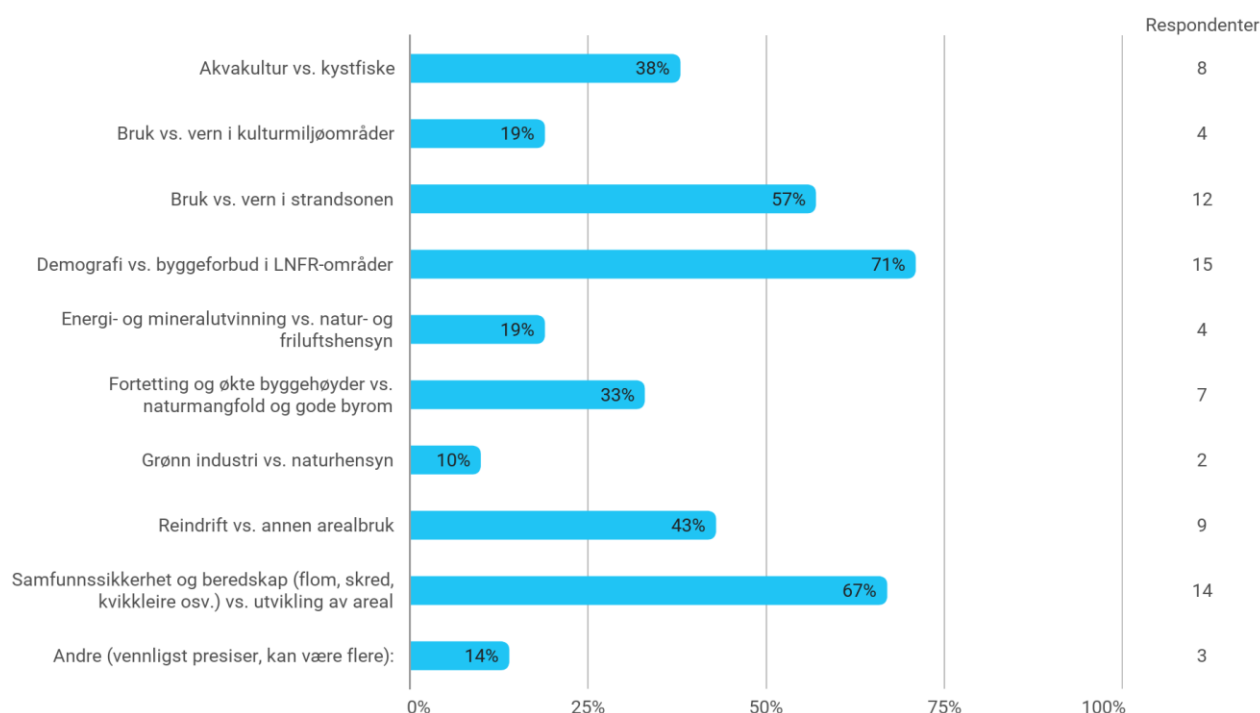
4.4 Tilpasning til kommunens strukturelle forutsetninger

Problemstilling: I hvilken grad bør arealpolitiske retningslinjer tilpasses kommunenes strukturelle forutsetninger?

I intervjuet med de statlige etatene ble det påpekt at retningslinjene i liten grad tar hensyn til de lokale forholdene i den enkelte kommune. Retningslinjene oppleves som for overordnet og generelle til at de blir nyttige i de konkrete vurderingene som kommunen må gjøre i arealplansaker. I tillegg er gjeldende retningslinjer så gamle at de nasjonale forventningene er oppdatert flere ganger etter at planen ble vedtatt. De strukturelle forholdene i kommunene er knyttet til følgende forhold:

- Grunnlagsdata, registreringer knyttet til viktige lokale spørsmål, analyser av fremtidig utvikling og viktige sammenhenger som berører arealbruk.
- Kompetanse og kapasitet i kommunens administrasjon til å gjennomføre planprosessen med medvirkning fra regionale og statlige etater, lokale organisasjoner og befolkningen.
- Muligheter og utfordringer knyttet til samfunnsutviklingen i kommunen – miljø, klima, befolkningsutvikling, folkehelse, landbruk, næringsutvikling, rekreasjon m.m. Dette omfatter i stor grad å håndtere målkonflikter mellom ulike retningslinjer i den regionale planen og de nasjonale forventningene og føringer fra de statlige etatene.

Kommunene har også påpekt behovet for tilpassede retningslinjer. Spørreundersøkelsen som ble gjennomført identifiserte den rekke temaer hvor målkonfliktene er vanskelige for kommunene å håndtere. Det gjelder særlig tema hvor det er behov for detaljerte vurderinger knyttet til lokale forhold, og hvor retningslinjene gir liten hjelp i vurderingene av målkonfliktene (se figur 4-3).



Figur 4-3: Svar på spørsmålet «Hvilke målkonflikter vil være særlig relevante for planarbeidet i din kommune de neste årene? Opptil fem svar mulig»

Støtte til å velge de relevante retningslinjene

En tilpasning av retningslinjene til den enkelte kommune vil kreve en omfattende jobb med kategorisering av utfordringer og muligheter. Det ville bli behov for å nyansere retningslinjene ift. størrelse på kommunen, kyst- og innlandskommuner, kommuner med byer av regional betydning, næringsstruktur m.m. Det vil bli et svært omfattende og lite oversiktlig system for både fylkeskommunen og kommunene å forholde seg til. Vi anbefaler derfor at planprosessen brukes til å tilpasse hvilke retningslinjer som er relevante, og hvordan de skal tolkes i den enkelte kommunen. Det gir et mer oversiktlig system for retningslinjene, og mulighet for "skreddersøm" tilpasset den enkelte kommune. Ut fra intervjuene og spørreundersøkelsen som er gjennomført er faglig støtte og kapasitet noe av det som vil være aller nyttigst for de mindre kommunene. Fylkeskommunen har en oppgave som rådgiver for kommunene, og for å sikre regionale interesser. Det kan kombineres med en prosess knyttet til å konkretisere og tilpasse retningslinjene til den enkelte kommune.

Integrering av retningslinjene i kommuneplanene

Kommuneplanens arealdel blir den viktigste arenaen og virkemidlet for å konkretisere de regionale retningslinjene i de ulike planene. For å bli en støtte og et bidrag til kommunens planlegging må både fylkeskommunens avdelinger og de statlige etatene koordinere seg før møter med kommunene. Dersom de offentlige etatene gir sine innspill uavhengig av hverandre vil kommunene måtte gjøre avveilingen mellom de ulike retningslinjene. I de mindre kommunene kan det bli en svært utfordrende oppgave, og uten den forutsigbarheten som samordningen mellom de offentlige aktørene skal gi. Kommunene risikerer at de enkelte regionale og statlige aktørene reiser innsigelse dersom de ikke er enige i de prioriteringene og avveilingene kommunen har gjort, også der de regionale retningslinjene og statlige føringer er i konflikt med hverandre.

Retningslinjene i kapittel 8 i den regionale planen brukes i to sammenhenger i kommunene: Når kommuneplanens arealdel utarbeides, og når kommunen selv eller private lager reguleringsplaner. De fleste

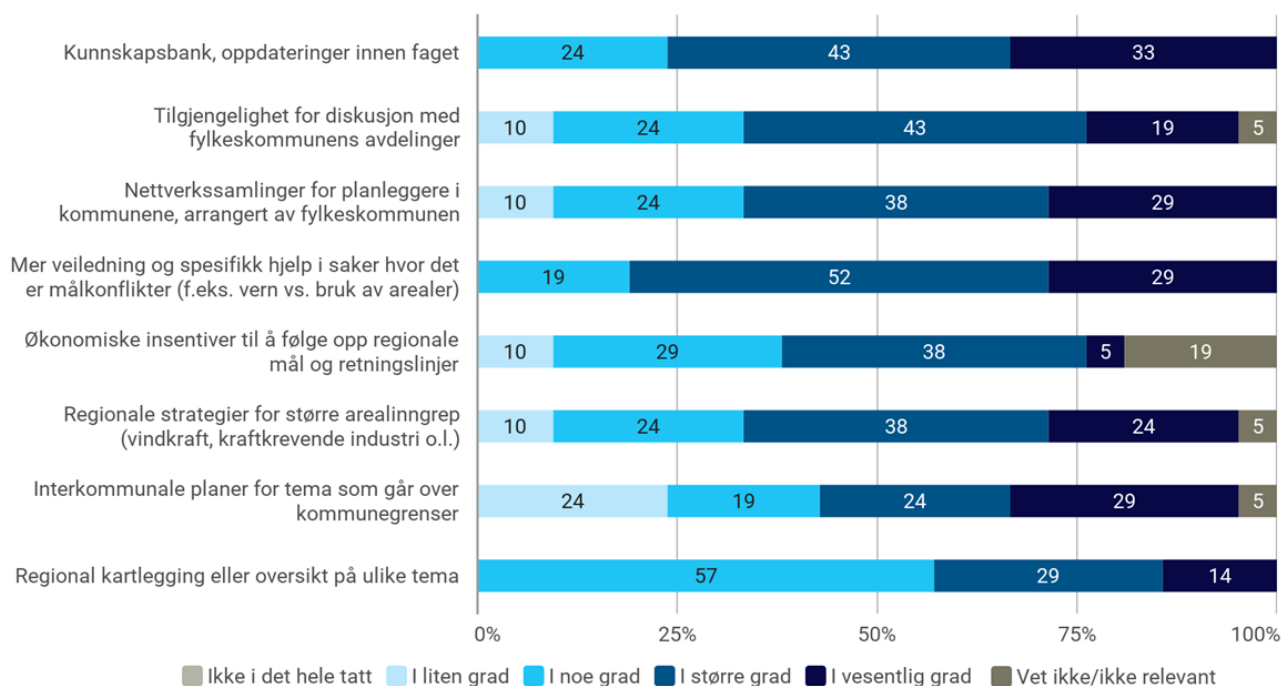
planene er private reguleringsplanforslag, og retningslinjene brukes da i saksbehandlingen. Retningslinjene er imidlertid ikke juridisk bindende. Dersom retningslinjene er innarbeidet i kommuneplanens arealdel, har kommunen bindende bestemmelser å vise til. I alt 16 kommuner har arealdeler som ble vedtatt i 2013 eller før (se figur 3-1 på side 17). Flere av kommunene er imidlertid i gang med å oppdatere sin arealdel. Utfordringen for kommunene i oppdateringen nå er om de skal følge retningslinjene i den regionale planen, de nasjonale forventningene, eller en kombinasjon. Både mulighetene, problemstillingene og føringene fra regionale og statlige myndigheter endrer seg over tid. En oppdatert arealdel er et nødvendig styringsverktøy for å kunne drive en effektiv arealplanlegging. For kommuner med "gamle" arealdeler blir det de regionale og statlige føringene som blir premisser når reguleringsplaner skal vedtas. Det bidrar ikke til forutsigbarhet for næringslivet og befolkningen.

Vår vurdering er at andre/endrede/differensierte retningslinjer eller krav/bestemmelser ikke vil kunne løse utfordringer knyttet til kommunenes utfordringer med å bruke retningslinjene. Til det er kommunene for forskjellige. Vår anbefaling er at tilpassing skjer gjennom prosessen knyttet til kommuneplanens arealdel, eventuelt større reguleringsplaner som ikke er i tråd med kommuneplanen. Våre råd for å tilpasse den regionale planleggingen til den enkelte kommune er:

4. Kunnskapsgrunnlag: Tilgjengeliggjør registreringer og analyser med angivelse av hva som er av regional og hva som vurderes å være av lokal verdi. Bidra til å identifisere arealutfordringer og muligheter, herunder særlig muligheter til næringsutvikling basert på videreutvikling av eksisterende virksomheter og potensiale for nye bedrifter.
5. Bistå i gjennomføring av møter med regionale og statlige etater, næringslivet og befolkningen (se også anbefaling under krav til kommunens planlegging, kapittel 4.2), alternativt bistå kommunen i planleggingen av slike møter.
6. Bistå kommunene i identifisering av muligheter og fremtidige utfordringer. Ved behov bør fylkeskommunen bistå kommunene i gjennomgangen av utfordringsbildet og muligheter, utviklingstrekk og identifisering av problemstillinger og utfordringer kommunen bør ta stilling til i planarbeidet.

Ønsker om faglig og prosessuell støtte

Like viktig som at innholdet i retningslinjer og den regionale planen gir gode rammer for planleggingen, vil det være at fylkeskommunen spiller en aktiv rolle i prosessene rundt planleggingen. I spørreundersøkelsen som er gjennomført framgår det tydelig at kommunene ønsker faglig og prosessuell støtte fra fylkeskommunen i form av kunnskapsbank, nettverkssamlinger og mulighet for dialog med fylkeskommunen (figur 4-4). I tillegg er det ønske om regionale strategier og interkommunale planer for å avklare arealinteresser på tvers av kommunegrensene. Vi tolker "regionale strategier" som et ønske om at fylkeskommunen bidrar til å identifisere og prioritere viktige arealinteresser som kommunen kan bruke som utgangspunkt for sin planlegging, ikke som et ønske om flere retningslinjer.



Figur 4-4: Svar i spørreundersøkelsen om hva kommunene ønsker seg som støtte i arealplanleggingen. 21 respondenter.

Tilgjengelig kunnskap fra fylkeskommunen og gode eksempler

Bidrag fra fylkeskommunen kan bestå av innsamling og systematisering av arealstatistikk og registreringer, bidrag til verdisetting ut fra et regionalt perspektiv og analyser av sammenhenger og fremtidig utvikling i befolkningen, næringslivet, kraftforsyning, transportkapasitet, utbygging av regional infrastruktur m.m. I tillegg anbefaler vi at fylkeskommunen gjennomfører analyser av arealkonflikter (se anbefaling under rammer for overordnet arealpolitikk, kapittel 4.1). Kunnskapsgrunnlaget vil både kunne benyttes til vurderinger for kommunens arealer, og for vurderinger av behov for koordinering og/eller samarbeid med nabokommunene om problemstillinger på tvers av kommunegrensene.

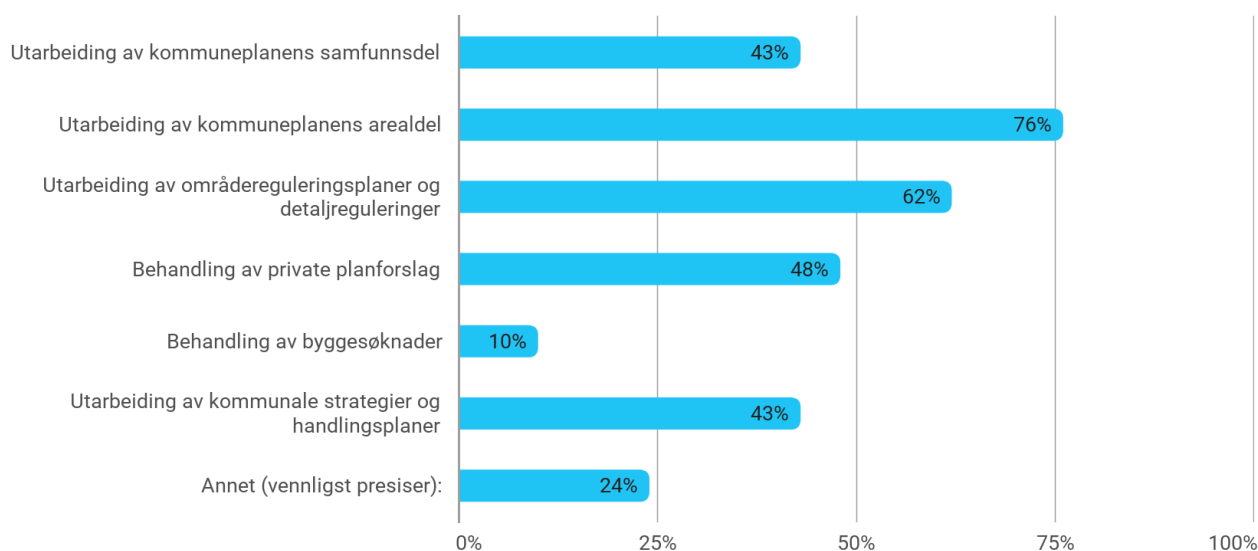
I en hektisk kommunehverdag med oppgaver som haster og for liten kapasitet til alle oppgaver som burde gjøres, vil nytteverdien for kommunene være å få tilgang på kunnskap i form av data og analyser, tydelige signaler om hva som er regionale interesser som må tas hensyn til, og vurderinger som må gjøres i planarbeidet. De regionale retningslinjene må konkretiseres i arealformål og bestemmelser i kommuneplanene og reguleringsplaner for å bli juridisk bindende for arealbruken. For de mindre kommunene vil det være en hjelp hvis fylkeskommunen hadde samlet eksempler på hvordan retningslinjene kan forankres i arealkategorier og bestemmelser, eventuelt om fylkeskommunen laget en veileder om hvordan retningslinjene kan eller bør forankres i juridisk bindende planer.

Fylkeskommunen sitter med en oversikt over alle kommunene og hvilke planer de jobber med. Det vil være nyttig for kommunene å få vite hvilke andre kommuner som har jobbet med lignende problemstillinger, og gode eksempler på planprosesser, medvirkning, analyser og utforming av plankart og bestemmelser. Vi vil anbefale at fylkeskommunen lager en "beste praksis"-oversikt over bestemmelser i arealdeler og reguleringsplaner som sikrer de regionale verdiene i kommunens planer.

Kommuneplanens arealdel som viktig arena

Av spørreundersøkelsen fremgår det også tydelig at det er kommuneplanens arealdel som er den viktigste arenaen for kommunene for å avklare arealkonflikter og legge til rette for en ønsket samfunnsutvikling (figur 4-5). I tillegg vurderes også bistand i reguleringsplanleggingen, både på område- og detaljnivå som viktige for kommunene å få støtte til. Sett i sammenheng med oversikten over når kommuneplanene er vedtatt ligger det et åpenbart potensial for å avklare arealinteresser i å oppdatere de eldste kommuneplanene.

Det bør vurderes om det etableres et eget program eller bistandsordning til mindre kommuner med eldre kommuneplaner. Det kan effektivisere veiledningen og støtten til kommunene, og etablere et nettverk av planleggere som kan støtte hverandre i oppgavene som skal gjennomføres. I en slik ordning bør det legges vekt på å innhente erfaringer fra andre lignende kommuner som har gode kommuneplaner. Det kan heve kvaliteten og lette fylkeskommunens arbeid med senere behandling av private reguleringsplanforslag.

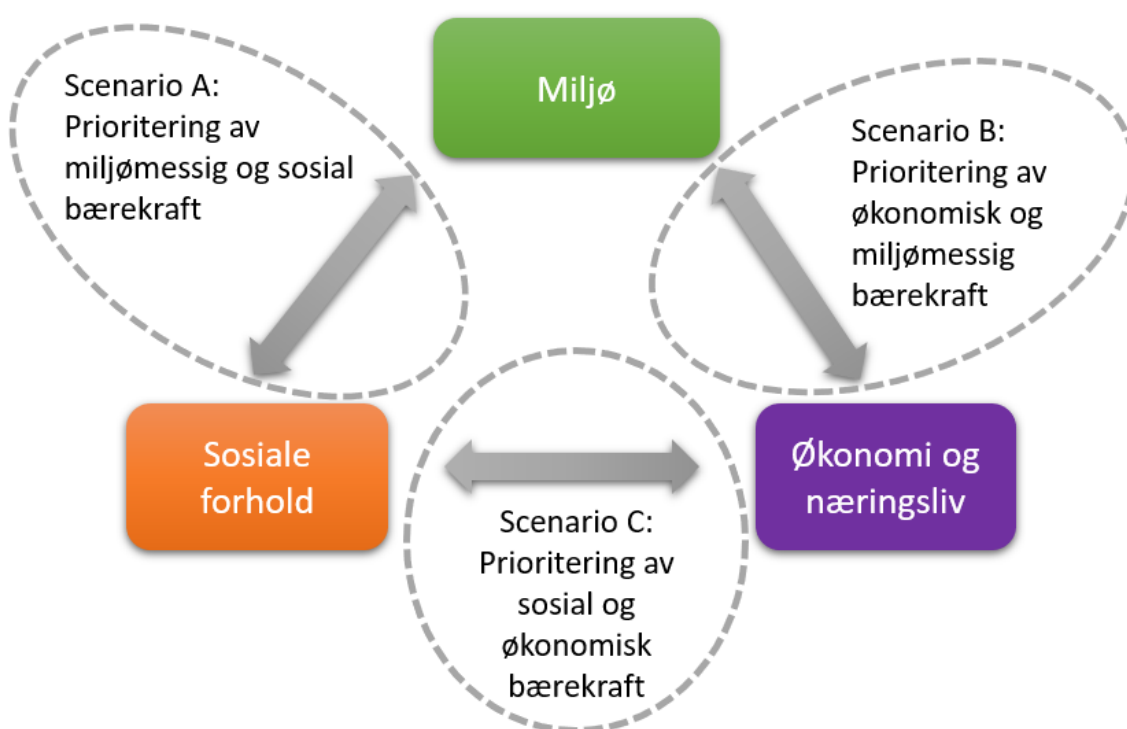


Figur 4-5: Svar på spørsmålet «I hva slags planarbeid har du behov for bistand fra fylkeskommunen? Flere svar mulig». 21 respondenter.

4.5 Vurdering av anbefalingenes robusthet ift. fremtidige endringer

Gjennom intervjuene, spørreundersøkelsen og innspillsmøtet med kommunene, hvor vi fikk tilbakemeldinger på våre analyser og råd, er det blitt tydelig at det er svært ulike utfordringer i kommunene. Både problemstillingene, utfordringene og mulighetene varierer mellom kommunene. Hva som vurderes som de viktigste problemstillingene og hva som er aktuelle virkemidler varierer også. Det må tas hensyn til i det videre planarbeidet. Som grunnlag for vurdering av hvor relevante og fleksible de bearbejdede retningslinjene er, vil vi derfor beskrive tre ulike scenarier for fremtidig satsing i kommunene. Scenariene vil bli basert på de tre bærekraftdimensjonene (figur 4-6).

Scenarier for Nordland



Scenariene skal brukes til å teste anbefalingene om retningslinjer for forvaltning av eksisterende og planlegging av fremtidig arealbruk.

Figur 4-6: Oversikt over scenarier for Nordland. Figuren viser hvordan scenariene er koblet til de tre bærekraftdimensjonene miljø, økonomi og næringsliv, og sosiale forhold.

Scenariene er eksempler på prioriteringer som kommunene kan gjøre i sine samfunnsdeler og arealdeler basert på utfordringer og muligheter i den enkelte kommune. Retningslinjene bør være relevante uavhengig av hva kommunene prioriterer, så lenge målene bygger opp under en bærekraftig utvikling.

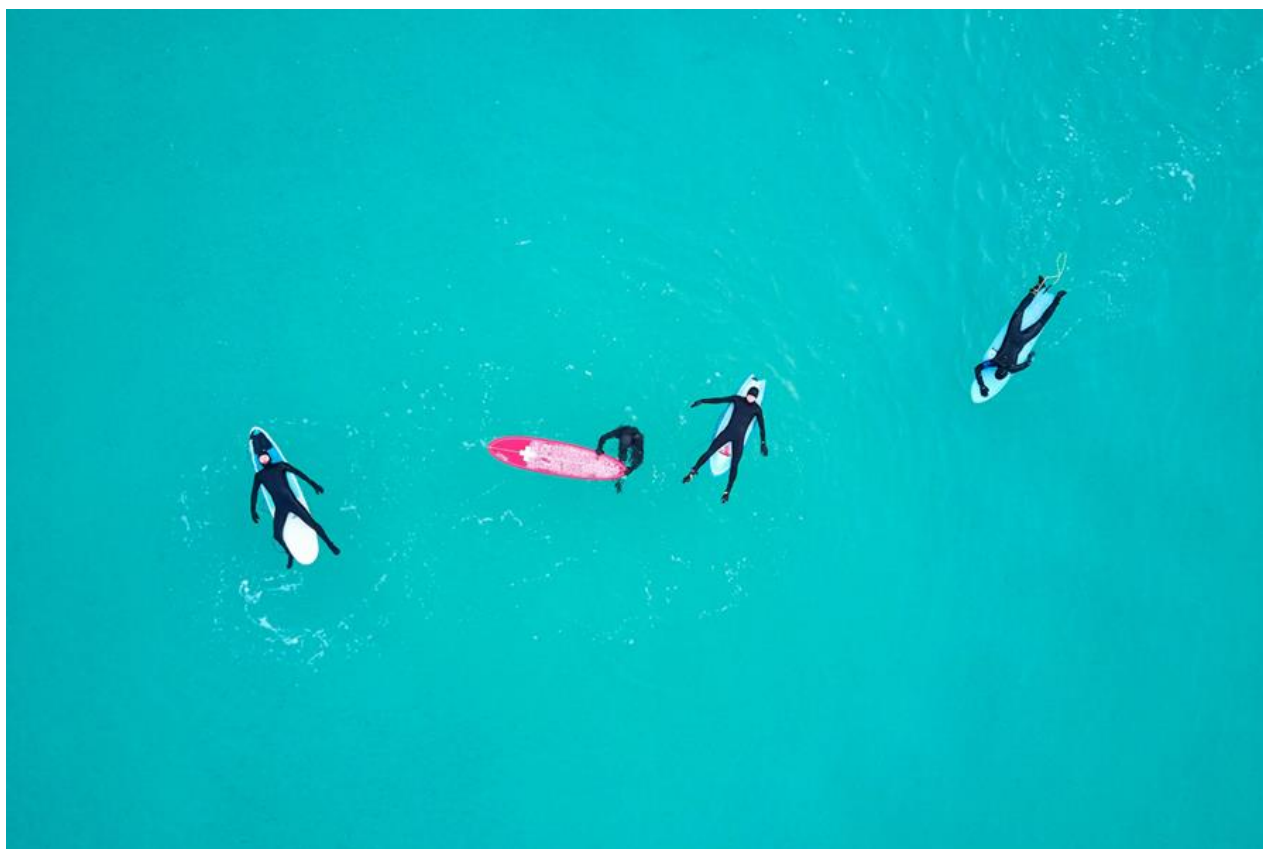
De regionale målene er knyttet til bærekraft, og de konkrete retningslinjene gir føringer for hvordan det skal oppnås. Fylkeskommunen har definert tre hovedtemaer som retningslinjene skal støtte opp under: det grønne skiftet, bærekraftig arealforvaltning og attraktive samfunn, og arealforvaltning i kystsonen. For at retningslinjene skal bli nyttige for kommunene må de ivareta de tre bærekraftdimensjonene, samtidig som de kan tilpasses den enkelte kommunes strategi for å oppnå bærekraft. Scenariene skal vise tre hovedstrategier knyttet til en

bærekraftig samfunnsutvikling i kommunene. De tre scenariene er ikke gjensidig utelukkende, men skal illustrere noen prinsipielle måter å jobbe mot bærekraft.

Scenariene er basert på følgende rapporter: "Ringvirkninger av nye kraftintensive industrier i Nordland" (Menon og AFRY 2021), "4 scenarier for Nordland i 2045" (SeeRRI 2020), "Areal Nordland 2050" (Nordlandsforskning 2020) og "Planscenarier for Vestland og Nordland" (Nordlandsforskning og Field of Goals 2022). Formålet er å identifisere de utfordringene og mulighetene Nordland fylke vil stå overfor fremover, og hvordan aktuelle retningslinjer svarer på dette.

Dersom retningslinjene skal oppdateres må både robusthet i møte med fremtidige endringer i føringer fra storting og regjering, nye oppgaver og problemstillinger og regionale og kommunale føringer for samfunnsutviklingen og arealbruken tas hensyn til. De regionale retningslinjene må derfor være presise nok til at de styrer mot en bærekraftig utvikling, og samtidig fleksible nok til at de er nyttige i lys av fylkeskommunens og kommunenes ulike prioriteringer. Kommunene i Nordland er svært ulike, og hva de prioriterer av mål og virkemidler vil variere. De arealpolitiske retningslinjene bør ideelt sett oppleves som en styrke for målsettinger kommunene setter for sin egen samfunns- og arealutvikling. Det kan oppnås gjennom støtte fra fylkeskommunen i analyser av dagens situasjon, fremtidige muligheter og premisser for å lykkes.

Scenario A – Prioritering av miljømessig og sosial bærekraft



Figur 4-7: Surfere på Skagsanden. Bilde av Johny Goerend/Unsplash.

I dette scenariet satser kommunene på å styrke sammenhengen mellom den miljømessige og den sosiale bærekraften gjennom å benytte Nordlands unike natur og ressurser til å skape trivsel gjennom identitet og tilhørighet gjennom å utnytte naturgrunnlaget til beste for befolkningen. Gjennom å ivareta landskap, kulturmiljøer og enkeltobjekter som er viktige for lokal og regional identitet, skaper en sterk lokal bevissthet om hvilke verdier

befolkningen må forvalte. Kommunene som har valgt denne strategien satser på næringsutvikling knyttet til reiselivet med lokal natur og kultur som utgangspunkt.

Det satses på å utvikle lokale og spesialiserte bedrifter med naturkvalitetene som grunnlag. Det innebærer både en utnyttelse av naturgrunnlaget på en bærekraftig måte, men også en opplevelsesindustri knyttet til naturgrunnlaget. Tilreisende tilbys innsikt og opplæring i utnyttelsen av lokale ressurser hvor både opplevelsen og ressursene er en del av verdiskapingen lokalt.

Eksisterende industriproduksjon videreføres, men med en klar strategi om å skape lokalt engasjement og å bidra både til den lokale økonomien og det sosiale og kulturelle livet på stedet. Det satses på miljøvennlig energi og produksjonsprosesser som ivaretar både det miljømessige og det sosiale bærekraftsperspektivet.

Arealforvaltning ivaretar landskap og naturverdier, og det blir stans i vindkraftutbygging og arealkrevende etableringer som ikke bidrar til arbeidsplasser, sosiale verdier og som bygger opp under lokal identitet.

Scenario B – Prioritering av økonomisk og miljømessig bærekraft



Figur 4-8: Moderne fabrikkbygg krever en omfattende infrastruktur og store arealer for en effektiv produksjon. Foto: Getty images/Unsplash.

Kommunene som prioriterer økonomisk og miljømessig bærekraft satser både på videreutvikling av industrien og av det lokale ressursgrunnlaget på land og i sjø. Grønn industri prioriteres og det satses på utvikling, utbygging og bruk av miljøvennlig kraft. Industrietableringene er konsentrert rundt produksjon av produkter som bidrar til redusert klimaavtrykk, som batteri, hydrogen, ammoniakk m.m. På den måten bidrar kommunene til den globale miljømessige bærekraften, i tillegg til redusert klimaavtrykk lokalt.

Veksten i næringsutviklingen balansert ut fra miljøavtrykket den har både ift. utslipp, arealbruk og transport. Det letes etter synergier mellom etableringer slik at både ressurser, energi og kompetanse kan benyttes på tvers av

bedriftene. Det reduserer miljøavtrykket og skaper en mer robust økonomi for bedriftene. Det satses på energi- og materialeeffektivitet og gjenvinning i eksisterende og nye bedrifter.

Næringsutviklingen tilpasses det som er en bærekraftig bruk av lokale og regionale ressurser. Det innebærer at veksten innenfor næringslivet ikke vokser så raskt som den kunne, men at den tilpasses det lokale ressursgrunnlaget i form av energi, råstofftilgang og kompetanse.

Scenario C – Prioritering av sosial og økonomisk bærekraft



Figur 4-9: Reine i Lofoten. Foto: Getty images/Unsplash.

I dette scenariet baseres den lokale næringsutviklingen på hvilke verdier den gir for befolkningsutviklingen i kommunen. Kommunene som velger denne strategien bruker næringsutviklingen som virkemiddel for å holde på eksisterende innbyggere, og for å tilstrekke seg nye. Det satses på utvikling av næringer som er knyttet til lokale ressurser og kompetanse, og som gir synergieffekter lokalt i form av arbeidsplasser og verdiskaping.

Det satses på lokal energiproduksjon dersom det blir mangel på elektrisk kraft, eller det er behov for å øke kapasiteten for å legge til rette for økt produksjon eller nye virksomheter. For å utvide de lokale bolig- og arbeidsmarkedene, og for å redusere næringslivets kostnader, satses det på kommunikasjon og veiutbygging. Den digitale infrastrukturen utbedres for å gi mulighet for å rekruttere arbeidstakere fra et større omland. Det bidrar også til at arbeidsplassene som etableres får en virkning ut over den enkelte kommune.

Vurdering av retningslinjenes robusthet

Dersom retningslinjene i den regionale planen for Nordland skal oppdateres, bør de støtte opp under ulike typer målsettinger i kommunene, slik det er illustrert med de tre scenariene. Vurdering av hvilke av de tre scenariene som retningslinjene best ivaretar er gjort ut fra en kvalitativ vurdering basert på intervjuene og vår tolkning av de oppdaterte retningslinjene. Tabell 4-3 viser en grov oversikt over hvilke scenarier retningslinjene ivaretar.

Tabell 4-3: Oversikt over hvor godt de oppdaterte retningslinjene (se også tabell 4-1 på side 36) ivaretar de tre scenariene. Fet skrift i retningslinjene er foreslåtte endringer fra dagens retningslinjer.

Tema	Scenario A Sosial og miljømessig bærekraft	Scenario B Miljømessig og økonomisk bærekraft	Scenario C Økonomisk og sosial bærekraft
A) Arealforvaltning i det grønne skiftet			
Arealplanleggingen skal sikre framtidig arealbehov for viktig infrastruktur innenfor transportsektoren.			
Arealplanleggingen skal sikre behovet for fremtidig utbyggingsareal for næringslivet , ressursgrunnlag og nødvendig infrastruktur som f.eks. vei, vannforsyning , kraftlinjer, bredbånd vannkraft, vindkraft, havenergi, bioenergi og andre bærekraftige energiløsninger .			
Arealplanleggingen skal sikre ressursgrunnlaget for fiskeri, akvakultur, berg- verk/mineraler, jordbruk, skogbruk, reindrift og andre utmarksnæringer.			
Arealplanleggingen skal sikre ressursgrunnlaget, herunder natur-, landskaps- og kulturverdier, for reiselivet.			
Arealplanleggingen skal sikre reindriftas arealbehov.			
Tema	Scenario A Sosial og miljømessig bærekraft	Scenario B Miljømessig og økonomisk bærekraft	Scenario C Økonomisk og sosial bærekraft
B) Bærekraftig arealforvaltning			
Grøntområder, parker, gang- og sykkeltraseer og turdrag innen og mellom boligområder, nærtuområder, skole, butikk og andre viktige servicepunkter, skal sikres gjennom kommunens arealplaner.			
Grensen mot, og tilgangen til, marka og andre nærtuområder utenfor sentrumskjernen, skal sikres gjennom kommuneplanen.			
Landskap som kulturelt, miljømessig og sosialt element, skal være en integrert del av arealplanleggingen. Det skal tas hensyn både til helhetlige landskapsrom og landskapselementer.			
Viktige naturområder skal forvaltes slik at områdenes kvalitet ikke forringes.			
Viktige friluftslivsområder, lokalt og regionalt, skal sikres som ressurs og grunnlag for å ivareta de unike mulighetene Nordland har som aktivitets- og opplevelsesarena.			
De kommunale arealplanene skal avklare bruk og vern i områder som omfattes av varig vernede vassdrag.			
I områder med potensial for kraftproduksjon og mineralutvinning skal mulighetene for fremtidig utnyttelse sikres.			
Kulturminner og -miljø av stor lokal, regional eller nasjonal verdi skal sikres gjennom den kommunale planleggingen som en ressurs og grunnlag for kunnskapsutvikling, næringsutvikling, opplevelse av historisk kontinuitet, stedsidentitet og aktiv bruk.			
Hensynet til lokale bestander av viltarter og innlandsfisk, samt deres leveområder, skal ivaretas i kommunenes arealplanlegging.			
God vannkvalitet i sjøer, elver, grunnvann og kystvann, skal ivaretas gjennom ei helhetlig arealplanlegging.			

Kommunene skal i sin plan- og enkeltsaksbehandling sikre drikkevannskildene for dagens og framtidens behov.			
Hytter/fritidsbebyggelse skal lokaliseres i gangavstand til vinterbrøytet vei.			
Større sammenhengende villmarkspregede naturområder og sammenhengende områder fra fjord til fjell (INON) skal ivaretas som viktige områder for naturmangfold, friluftsliv og opplevelse.			
Ved nybygging og endringer og utbedringer av vei og bane skal det iverksettes tiltak som reduserer faren for påkjørsler av vilt og rein			
Arealplanleggingen skal sikre vekst og utviklingsmuligheter for byer og tettsteder med hensyn til tilgang på tomter til næringsliv og boligbygging			
Arealplanleggingen skal sikre ressursgrunnlaget for fiskeri, akvakultur, bergverk/mineraler, jordbruk, skogbruk, reindrift og andre utmarksnæringer			
Kommunene skal belyse sårbarhet for og tilpasning til klimaendringer ved rullering av klima- og energiplaner			
Kommunene skal i nødvendig grad kartlegge og innarbeide potensielle faresoner (flo, flom og skred), som følge av klimaendringer i planleggingen. Eksisterende og ny bebyggelse og anleggs skal sikres mot naturfare og klimaendringer			
Energibruk og tilrettelegging for nye miljøvennlige energiløsninger, skal vurderes i planer som legger til rette for utbygging.			
Tema	Scenario A Sosial og miljømessig bærekraft	Scenario B Miljømessig og økonomisk bærekraft	Scenario C Økonomisk og sosial bærekraft
C) Attraktive samfunn			
Utbygging av boligområder og arbeidsplasser skal i hovedsak skje som transformasjon og fortetting innenfor eksisterende tettstedsgrenser. Fortetting skal primært skje rundt kollektivknutepunkter.			
Byer og tettsteder skal utvikles slik at livskvalitet og helse fremmes gjennom god stedsforming, attraktive og tilgjengelige utearealer, infrastruktur som fremmer miljøvennlig transport, trafikksikkerhet, barns lekemuligheter og stedets karakter. Sentrumsområdene skal planlegges og tilrettelegges for handel og kulturtilbud, og tilby gode og inkluderende møteplasser for alle			
Arbeidsplasser, besøksintensive virksomheter og nye boligområder bør lokaliseres i gangavstand fra gode kollektivtilbud.			
Det skal legges vekt på høy estetisk og arkitektonisk kvalitet ved planlegging og utforming av fysiske tiltak. By- og stedsutvikling skal ivareta og bygge videre på viktige kulturhistoriske kvaliteter, stedets karakter og identitet			
Sentrumsområdene skal planlegges og tilrettelegges for handel og kulturtilbud, og tilby gode og inkluderende møteplasser for alle.			
Det skal legges til rette for gående og syklende gjennom et trafikksikkert og sammenhengende gang- og sykkelveinett.			
Boliger, skoler og barnehager skal ha trygg ferdsel til lek og annen aktivitet i en variert og sammenhengende grønnstruktur med gode forbindelser til omkringliggende naturområder			
Kulturminner og -miljø av stor lokal, regional eller nasjonal verdi skal sikres gjennom den kommunale planleggingen som en ressurs og grunnlag for			

kunnskapsutvikling, næringsutvikling, opplevelse av historisk kontinuitet, stedsidentitet og aktiv bruk.			
Tema	Scenario A Sosial og miljømessig bærekraft	Scenario B Miljømessig og økonomisk bærekraft	Scenario C Økonomisk og sosial bærekraft
D) Arealforvaltning i kystsonen			
Planlegging av kystsonen skal omfatte sjøarealene og den funksjonelle strandsonen i kommunen. Arealene i sjø og på land skal ses i sammenheng, og avklare ferdsel, farleder, fiske, akvakultur og natur- og friluftsområder.			
Dersom kommunen finner å legge til rette for bruk i 100-metersbeltet / den funksjonelle strandsonen, skal det stilles krav som sikrer god landskapstilpasning, høy estetisk og arkitektonisk kvalitet, og allmennhetens tilgang og ferdsel.			
I 100-metersbeltet/den funksjonelle strandsonen skal sjørelaterte næringsetableringer prioriteres framfor andre tiltak. Avbøtende og/eller kompenserende tiltak skal vurderes for andre arealinteresser som friluftsliv, naturmangfold m.m.			
Ved planlegging av ny fritidsbebyggelse skal behovet for naust og flytebrygge vurderes, og eventuelt synliggjøres i plan. Plasseringen skal minimere negative virkninger for naturmiljøet, friluftsliv og andre arealinteresser			
Arealplanlegging på alle nivå må sikre at akvakulturnæringen får tilstrekkelige og tilfredsstillende arealer til en bærekraftig produksjon			
I gyte- og oppvekstområder for fisk skal det ikke igangsettes virksomhet som kan skade disse områdene. Hensynet til marint biologisk mangfold skal vektlegges i forvaltningen. Slike områder, samt viktige fiskeområder skal avsettes i kommuneplanen			
Ny arealbruk og tiltak skal sikres mot fremtidig havnivåstigning.			
Antall retningslinjer som ivaretas i scenariene:	33	16	25

Oppsummering

Scenario-øvelsen skal gjøre fylkeskommunen og kommunen bevisst på hvordan rammene som settes for planleggingen kan ha ulik egnethet avhengig av hvordan fylket utvikler seg og hvilke prioriteringer som gjøres.

Retningslinjene ivaretar scenario A med sosial og miljømessig bærekraft som hovedmål best. Det er naturlig ettersom det er den miljømessige bærekraften som det er jobbet lengst og mest systematisk med i fylkeskommunen. Det er scenario B med en satsing på miljømessig og økonomisk bærekraft som ivaretas dårligst i retningslinjene. Basert på svar fra intervju med kommunene og statlige og fylkeskommunale aktører i evalueringen, er dette ikke overraskende. Saker som gjelder store industrietableringer, er komplekse og omfattende. Det mangler ofte nødvendig infrastruktur for denne typen utvikling. Scenario C med økonomisk og sosial bærekraft ivaretas relativt godt, og kanskje det scenariet som best beskriver dagens strategier i kommunene.

For å gjøre fylkeskommunens rammer mer robust for scenario B, bør det dannes et støttesystem som særskilt gjelder nye, store industrietableringer. Dette handler om å ivareta viktige nasjonale, regionale og kommunale hensyn gjennom prosess og faglig støtte. Systemet bør innebære både statlige og regionale aktører.

5 Litteraturliste

Asplan Viak (2017). Rollen som regional planmyndighet og planfaglig veileder i framtidens regioner. Datert 11. september 2017.

Higdem & Hagen (2018). Regional planlegging – mellom stat og kommune. I N. A. Aarsæther, E. Fallseth, T. Nyseth & R. Kristiansen (red.), *Plan og samfunn – system, praksis, teori* (s. 87-105). Oslo: Cappelen Damm Akademisk.

Kommunal- og distriktsdepartementet (2023). *Nasjonale forventinger til regional og kommunal planlegging 2023-2027*. Datert 20.06.23.

Lægreid (2023). Foredrag av Halvard D. Lægreid, spesialrådgjevar i KS, 17. februar 2023

NIBR (2015). Samfunnsutviklerrollen til regionalt folkevalgt nivå. Videreutvikling av rollen gjennom partnerskapsbasert regional utvikling og planlegging. NIBR-rapport 2015:17.

NIVI (2015: Evaluering av regionalt planforum. Utarbeidet på oppdrag av Kommunal- og moderniseringsdepartementet. NIVI-rapport 2015:2

Nofima (2014). Interkommunale planleggingsprosesser - et bedre verktøy for lokalitetstilgang? Rapport 27/2014. Utgitt oktober 2014.

Nofima (2017). Hvordan planlegges kystsonen. Kartlegging av gjeldende praksis etter plan- og bygningsloven i sjøområdene. Rapport 15/2017

Nordland fylkeskommune (2013) Fylkesplan for Nordland 2013-2025 – Arealpolitiske retningslinjer

Oslo kommune og Viken fylkeskommune (2023). Planeiers evalueringsrapport. Evaluering av regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus. September 2023.

Rambøll (2022). Vurdering av regionale planer for areal og transport i viken. Datert 21. oktober 2022.

Rogaland fylkeskommune (2021). Prosess og vurdering av planportefølje. Vedlegg til Utviklingsplan for Rogaland – regional planstrategi 2021-2024.

Schnell, Alf Jørgen (2023). - Ulla Higdem: Kommuner må bli mer realistiske i møte med befolkningsnedgang. Tidsskriftet polan, publisert 27.01.2023. [– Ulla Higdem: Kommuner må bli mer realistiske i møte med befolkningsnedgang - Plan \(plantidsskrift.no\)](#), lastet 14. Mai 2024.

Sogn og Fjordane fylkeskommune (u.å): Evaluering av gjeldende planar og strategiar. Vedlegg til Regional planstrategi for Sogn og Fjordane 2016-2020

Telemarksforskning (2016). Regional plan og kommuneoverskridende arealutfordringer. TF-notat nr. 54/2016.

Toms, Dave (2010). Architecture and evolving GIS. [future-application-of-evolving-gis-technology.pdf \(wordpress.com\)](#) lastet 14. Mai 2024.

Vestfold og Telemark fylkeskommune (2022). Evaluering av regional plan for kystsonen i Vestfold. Rapport 22/08150.

Viken fylkeskommune og Oslo kommune (2013). Evaluering av Regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus. Rapport datert 2023-09-13