

Evaluering av statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging

Evaluering av Statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging

2022-06-15



CIVITAS



CICERO

Et oppdrag fra Kommunal- og distriktsdepartementet

Nettverkssamling for regional og kommunal planlegging

Oslo, 30.nov. - 1.des. 2022

Prosjektpresentasjon fra Civitas, NIBR ved OsloMET og Cicero

Civitas: Eivind Selvig, Jomar L. Langeland, Olav Fosli

NIBR: Gro Sandkjær Hansen, Anders Eika

CICERO: Anders Tønnesen

CIVITAS

CICERO
Senter for klimaforskning

OsloMET
OSLO METROPOLITAN UNIVERSITY
STORSTRENET 1
0407 OSLO

Fokus i evalueringen

Vår evaluering dreier seg i første rekke om hvordan SPR-BATP har fungert og fungerer som planfaglig bevisstgjøring og prosessuelt verktøy i plansystemet.

Vår studie har ikke gått inn i hva som er den faktiske situasjonen og utviklingen innenfor temaene som retningslinjen omhandler.

Evalueringen har tatt utgangspunkt i hovedspørsmål formulert i oppdragsbeskrivelsen fra Kommunal- og distriktsdep

- Har SPR-BATP virket etter mål og hensikt?
- Hvordan har SPR-BATP blitt fulgt opp og praktisert på statlig, regionalt og kommunalt nivå?
- Hvilken betydning har SPR-BATP hatt for utbyggere, konsulenter og andre private aktører?
- Hvordan er praktiseringen av og erfaringen med SPR-BATP i ulike regioner og landsdeler fra tettsteder, små og større byer?
- Er SPR-BATP i konflikt med mål om vekst i distriktene, mål om å ta vare på dyrket mark og mål om redusert ulikhet?

Hurdalsplattformen



Vurdere SPR-BATP i lys av Hurdalsplattformens formuleringer om arealpolitikken (side 36) og klima- og miljøpolitikken (side 28). Her slås det fast at SPR skal evalueres for å:

- Sikre at det legges til rette for vekst og utvikling i områder med svak eller negativ befolkningsutvikling
- Sikre at planretningslinjene ikke bidrar til raskere nedbygging av dyrket mark.
- Kan det identifiseres føringer i SPR for SBAT som bidrar til eller unngår tiltak som skaper økte sosiale- og geografiske forskjeller?

Innspill fra referansegruppen – dep. og etater

JD (NSM og DSB); *Ivareta viktige sikkerhets- og beredskapshensyn f.eks. trygge og robuste lokalsamfunn (PBL og ROS), Klimaendringer, ...*

SD (SVV, Nye Veier, Bane Nor, Jerbanedir.); *Bygge opp om bærekraftsmålene - Norges klima- og miljømål, omstilling til en sirkulær økonomi, kriterier for lokalisering av storhandel og detaljhandel, lokalisering av statlig virksomhet, arealbruk ved nye motorvegkryss, ...*

Miljødirektoratet; *Kobling mellom SPR-BATP og SPR klima- og energiplanlegging, forventinger/krav til utslippskutt i kommunens egen drift, forventinger til hvordan klimagassreduksjoner, karbonrike arealer og klimarisiko kan ivaretas, styrke prosesskrav, klargjøre roller og ansvar, skille forventinger til fylkeskommune, kommune og stat, ...*

Hvordan?

Tidligere forskningsfunn

Plandokumenter

Intervjuer

Analyse

Hovedfunn og anbefalinger

Konkrete endringsforslag til en revisjon

Fra RPR til SPR

Bestemmelsene om rikspolitiske retningslinjer (RPR) var nye da de ble tatt inn i plan- og bygningsloven av 1985.

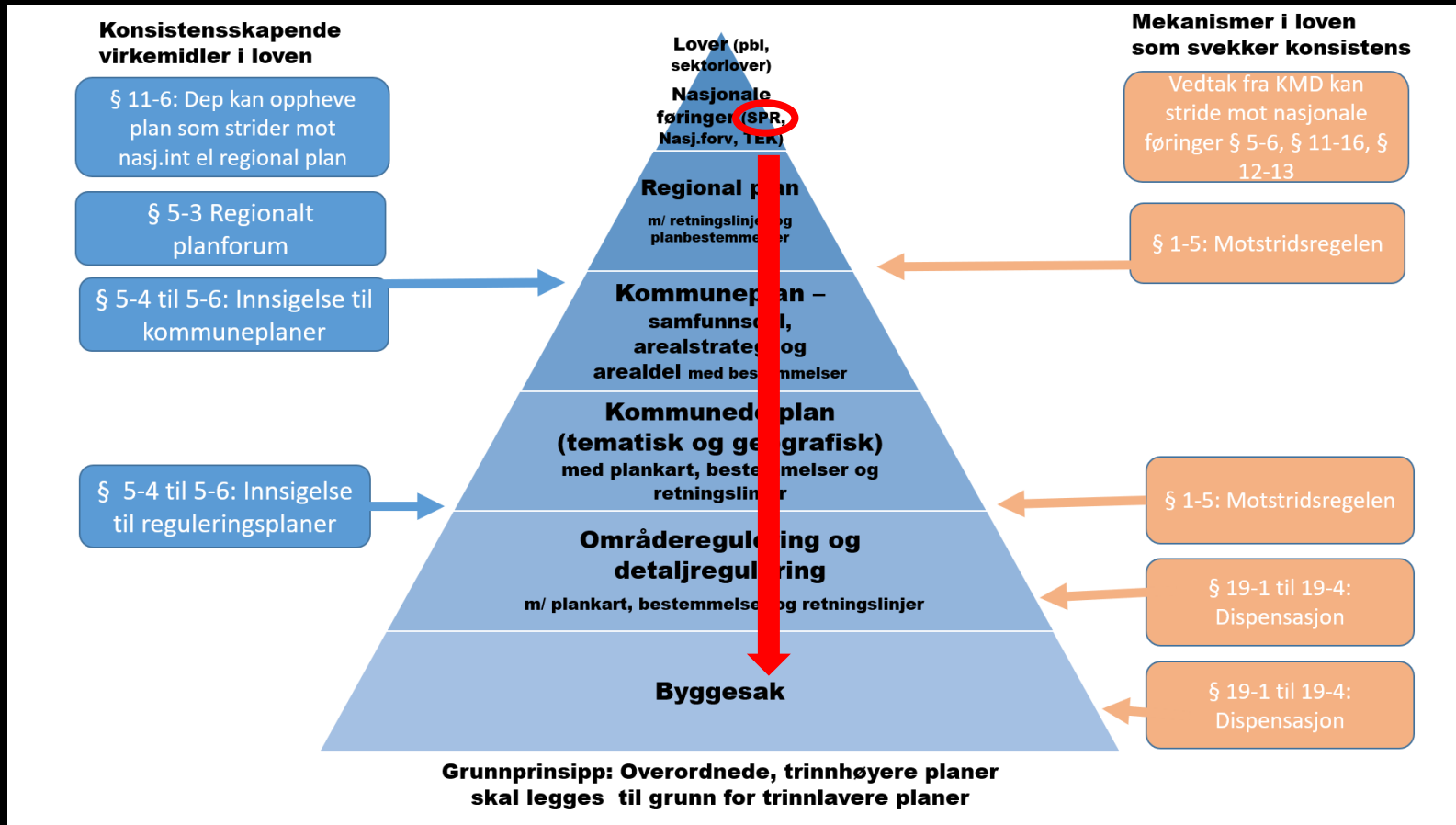
Bestemmelsene ble videreført i plan- og bygningsloven av 2008, § 6-2, men gitt et nytt navn SPR - «statlige planretningslinjer». (Asplan Viak 2016).

RPR ATP kom i 1993, SPR BATP i 2014

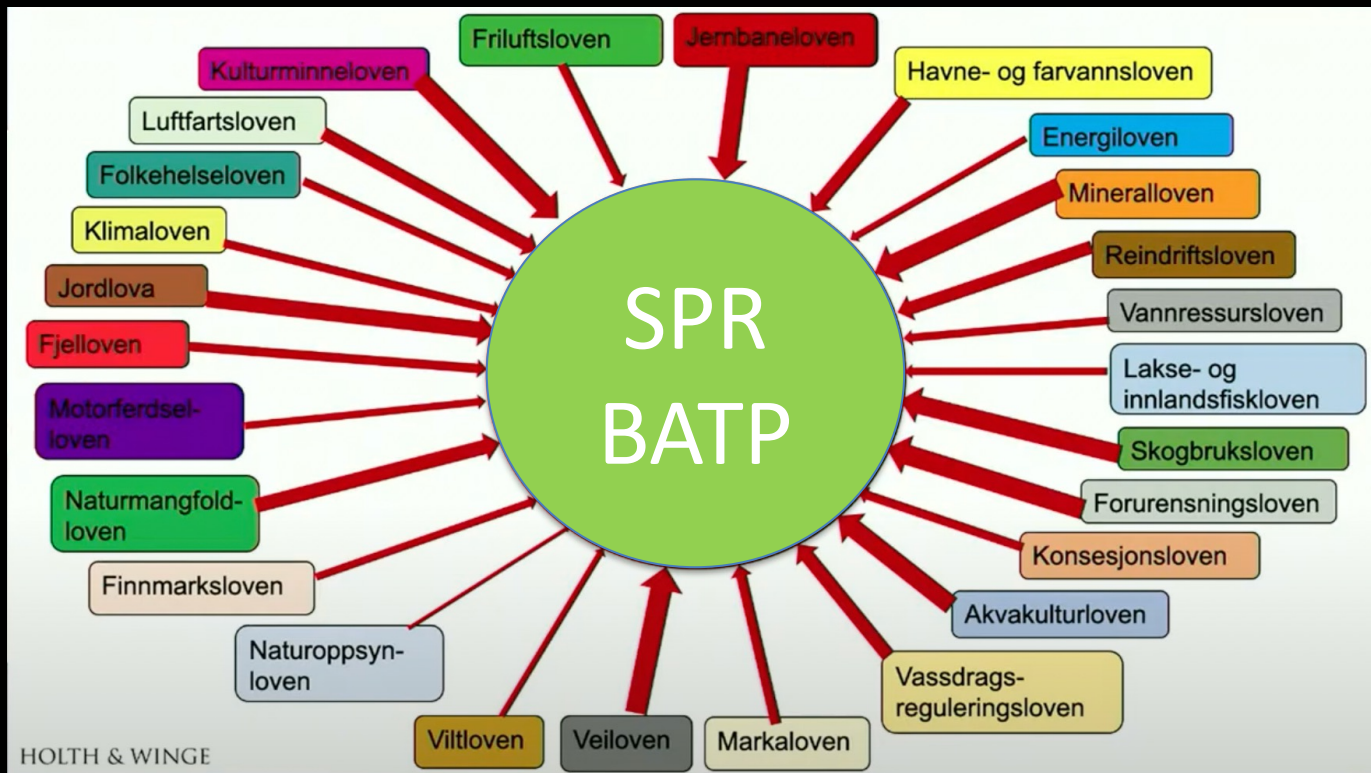
Generelt er formålet med SPR at de skal brukes til å konkretisere nasjonal politikk på viktige områder i planleggingen, jf. §6-2:

«Kongen kan gi statlige planretningslinjer for landet som helhet eller for et geografisk avgrenset område.»

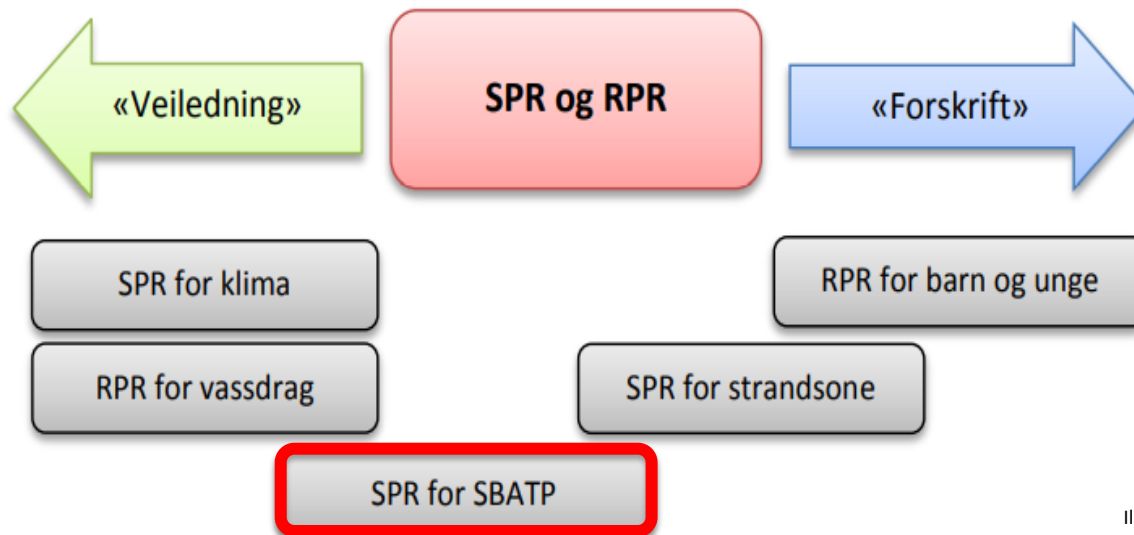
SPR BATP er et konsistensskapende virkemiddel i pbl (2008)



SPR BATP er et viktig virkemidlene i pbl som skaper en felles arena for sektorer og interesser



SPR-BATP, hvor bindende er den?

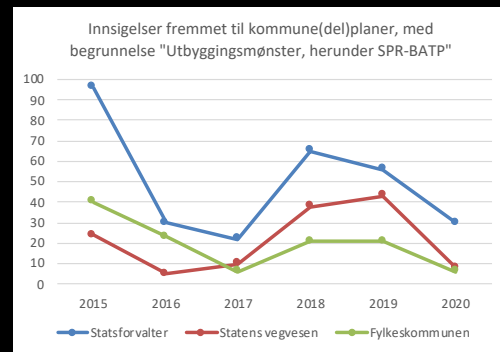


III. Asplan Viak, 2016

SPR-BATP befinner seg midt i spenningsfeltet mellom de to hovedprinsippene i pbl, dvs. «veiledning = lokaldemokrati» og «forskrift = nasjonale hensyn skal ivaretas».

Hvordan følges SPR-BATP opp av statlige myndigheter?

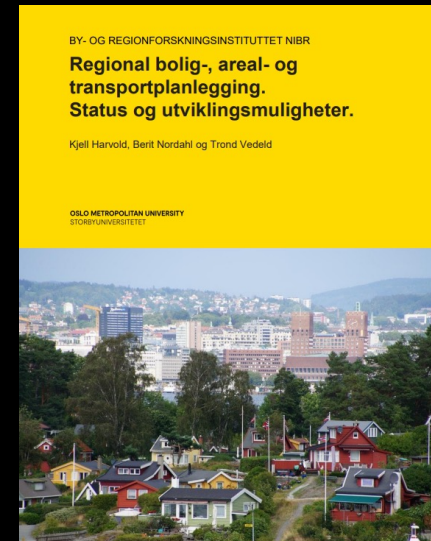
- Styringsdokumenter fra regjering til statsforvalterne viser fremdeles en spenning mellom å følge opp SPR-BATP og samtidig anerkjenne det lokale selvstyrets eventuelle ønske om spredt boligbygging.
- Intervjuer med 5 fylkesmannsembeter fikk frem at de «holdt igjen» innsigelser på dette området (Evaplan 2018).
- Solbergregjeringens (I og II) politiske mål om å begrense innsigelser ble presisert i brev og rundskriv og førte til at antall innsigelser gikk ned



Er SPR–BATP førende for regional arealplanlegging?

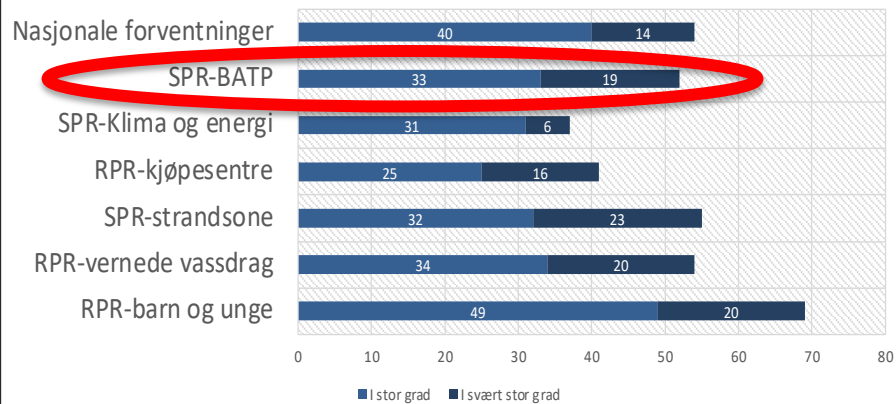
Alle fylker arbeider med en eller annen form for BATP, men ambisjonsnivået og presiseringen varierer:

- Oslo og Akershus har gått lengst i presisering, i å tallfeste at utvikling skal skje innenfor fortetningsgrenser (80%/20% og 90%/10%)
- Casestudiene tyder på at regionale BATP legger overordnede føringer for kommunale planer, bidrar til å rette fokus mot sentrumsutvikling og til å samordne arbeidet
- Det er i dag stor variasjon i bruken av regional planbestemmelse (kjøpesenter)

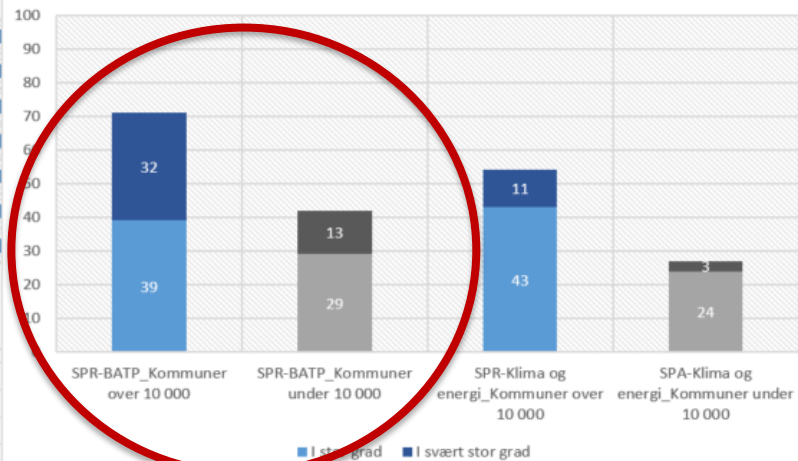


Er SPR-BATP førende for kommunenes planlegging?

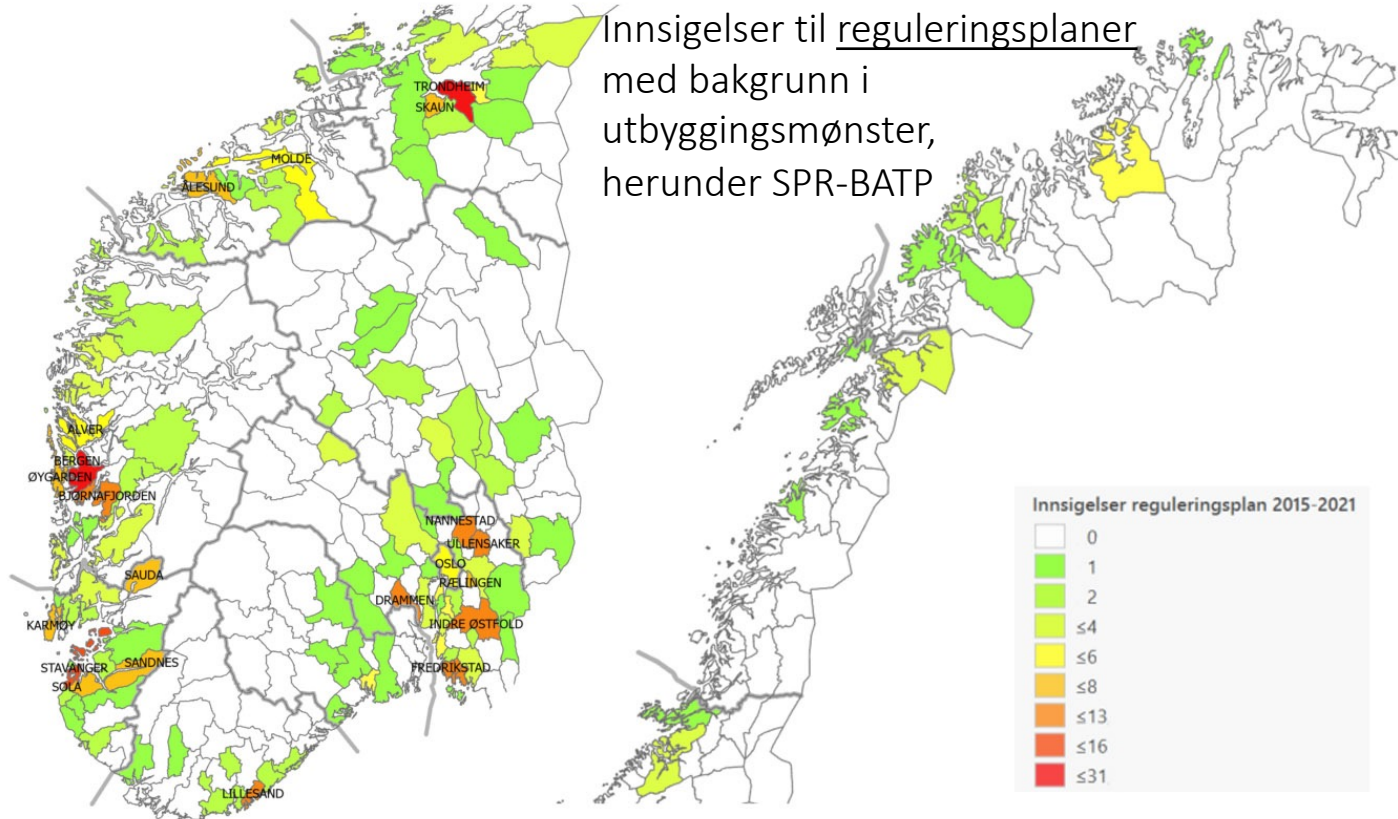
I hvor stor grad påvirker nasjonale planvirkemidler kommunens planlegging?



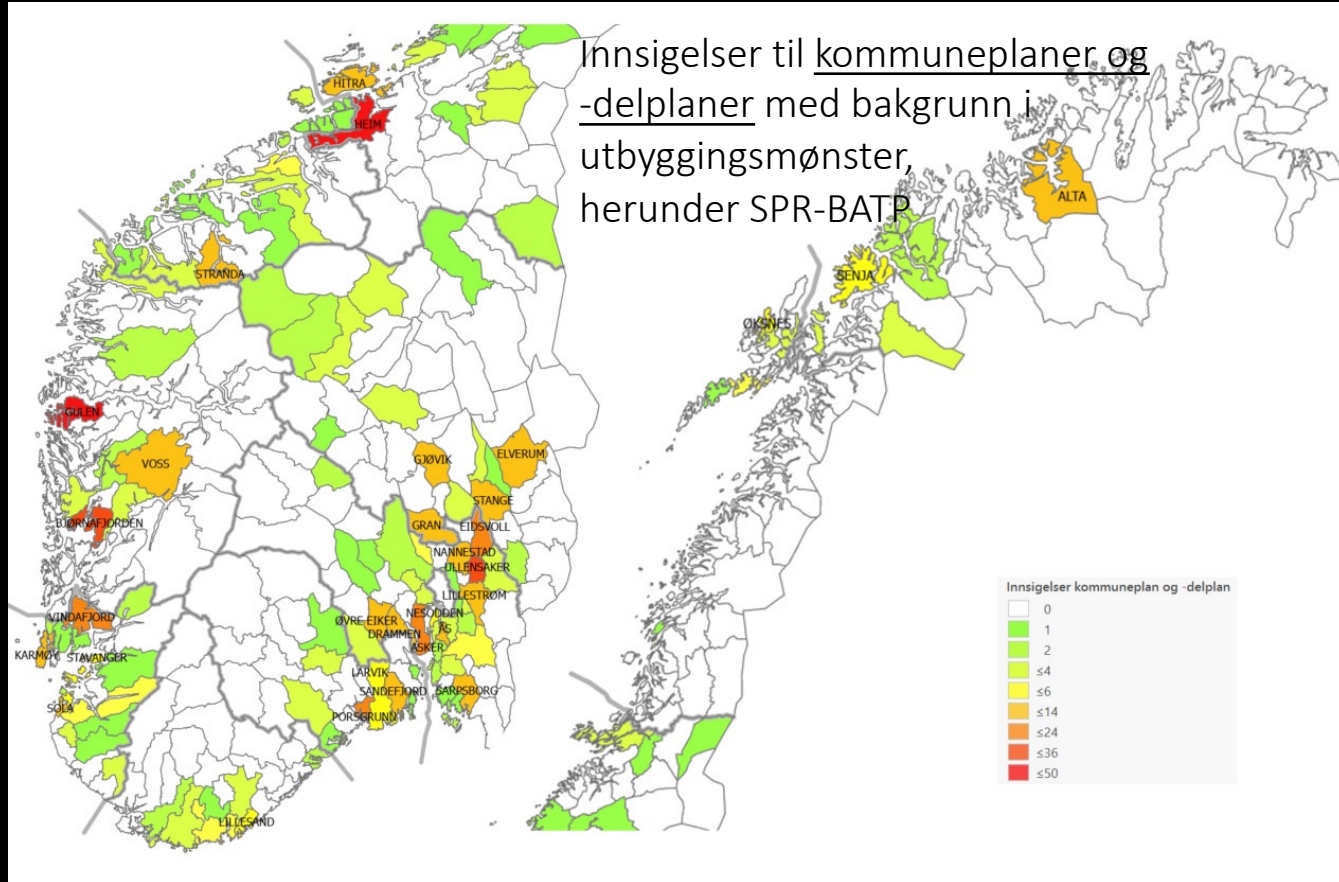
I hvor stor grad påvirker nasjonale planvirkemidler kommunens planlegging?



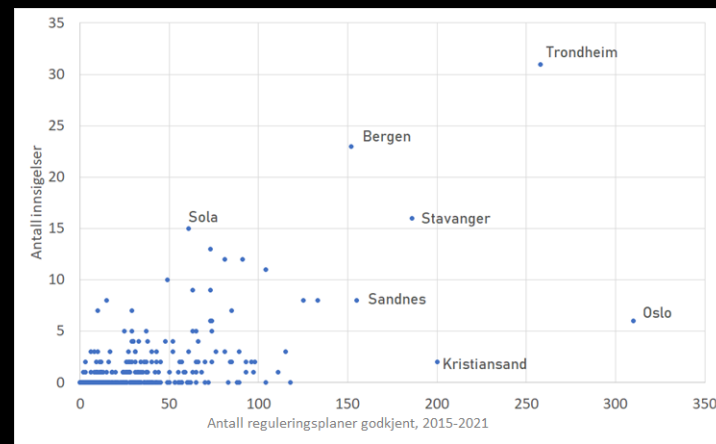
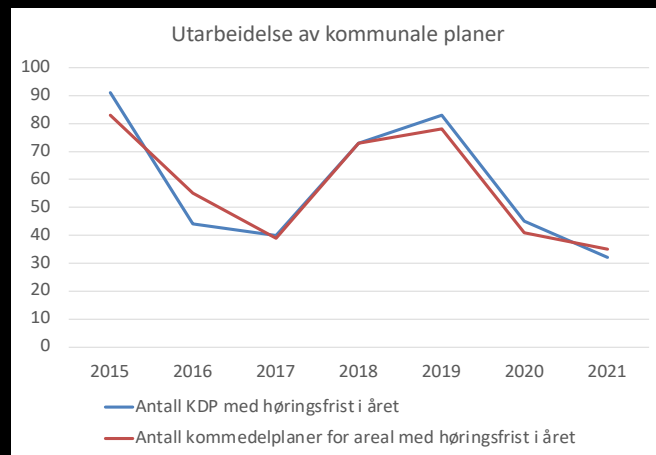
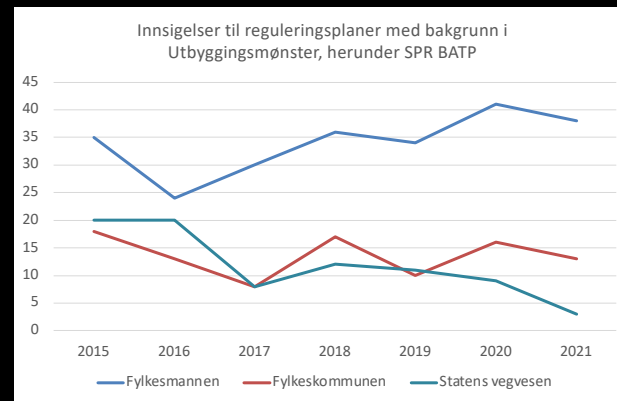
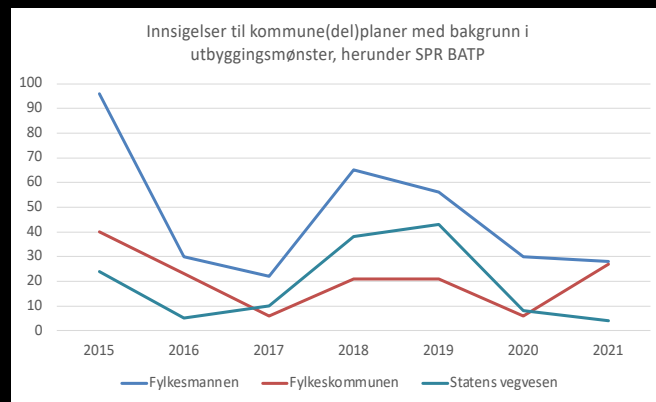
Statistikk fra KOSTRA og Statsforvalter



Statistikk fra KOSTRA og Statsforvalter



Statistikk og sammenhenger?



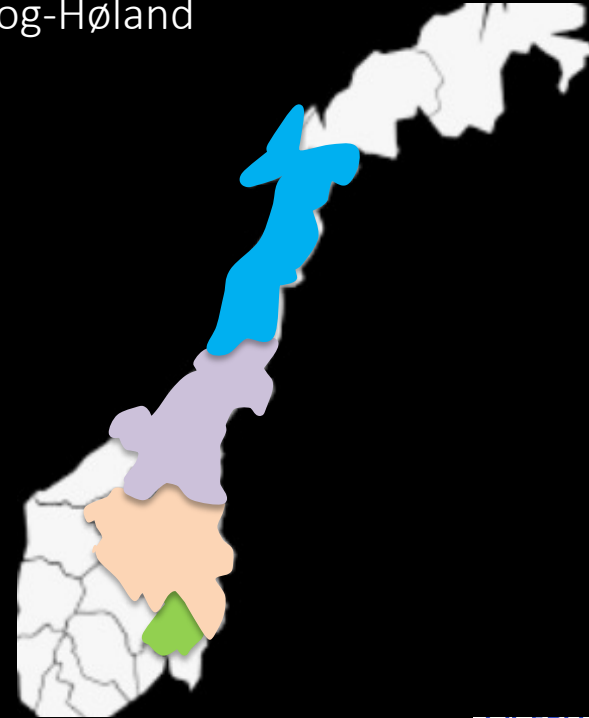
Utvelgelse av eksempelområder

Studier i 4 ulike områder (regioner eller fylker):

- **Oslo og Akershus** med kommunene Oslo, Bærum og Aurskog-Høland
- **Innlandet** med kommunene Hamar, Ringsaker og Ringebu
- Trøndelag med kommunene Trondheim, Melhus og Snåsa
- **Nordland** med kommunene Bodø, Fauske og Alstahaug

=> ulike typer regioner eller områder med god geografisk spredning og hvor det er forskjeller i statlig og regional virkemiddelbruk, f.eks.

- Byvekstvtaler inkl. belønningsmidler m.m.
- Fravær av statlige belønningsordninger, mulighet for nye statlige tilskuddsordninger
- Regionale planer
- Interkommunale planer og regionale strategier
- Kommuner med spesielle tema; sykehuslokalisering og mye fritidsbebyggelse / hytter





Trøndelag fylkeskommune
Trøndelagen fylkestyre

Vedtatt i Fylkestinget 9. mars 2022

REGIONAL PLAN FOR AREALBRUK 2022-2030

Bærekraftig og stødtilpasset arealpolitikk i Trøndelag



IKAP-2

Mål, strategier og retningslinjer
for arealutvikling i Trondhimsregionen



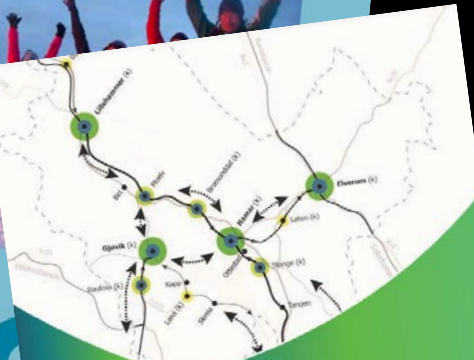
Spare jordbruksareal



Nordland
FYLKESKOMMUNE

AREALPOLITISKE RETNINGSLINJER

JF. FYLKESPLANEN FOR NORDLAND
2013-2025 – KAPITLER 7 OG 8



FELLES AREAL- OG TRANSPORTSTRATEGI FOR MJØSBYEN

Vedtatt av Fylkestinget i Innlandet april 2020



AKERSHUS
FYLKESKOMMUNE

ledende og *Levende*

REGIONAL PLAN

Regional plan for handel, service og senterstruktur

VEDTATT AV AKERSHUS FYLKESTING 17. DESEMBER 2018



REGIONAL PLAN FOR AREAL OG TRANSPORT I OSLO OG AKERSHUS

Vedtatt i Oslo kommune og Akershus fylkeskommune
desember 2015



Felles areal- og transportstrategi for Innherredsbyen 2021-2040

Med handlingsprogram for 2021-2024



Innherredsbyen
sammen for utfordringer og grønne visjoner

Vi har intervjuet omlag 50 informanter

I hvilken grad opplever du at planretningslinene (SPR BATP) bidrar til å fremme eller sikre ...?:

- God steds- og byutvikling?
- Kompakte byer og tettsteder?
- Boligbygging?
 - I områder med høyt utbyggingspress
 - I områder med lavt utbyggingspress
- Hensyn til estetiske kvaliteter?
- Befolkningens helse- og livskvalitet?
- Kulturminner og kulturmiljøer?
- Samfunnsøkonomisk effektiv ressursutnyttelse (dvs. avgrenset til prissatte effekter)?
- Trafikksikkerhet?
- Effektiv trafikkavvikling?
- Klima- og miljøvennlige transportformer (kollektivbruk, sykkel og gange)?
- Næringsutvikling og verdiskaping?
- Dyrket og dyrkbar mark (hindre/reducere nedbygging)?
- Natur- og friluftsområder (hindre/reducere nedbygging)?
- Lokalisering av «rett virksomhet på rett sted»?
 - Næringsvirksomhet
 - Handel
 - Statlige virksomheter / foretak
- Samfunnssikkerhet?
- Områder for fritidsboliger og hyttefelt som bidrar til en bærekraftig utvikling med lave klimagassutslipp (omstilling til lav- og nullutslippssamfunnet)?
- Regioner, områdeutvikling og utbyggingsprosjekter som bidrar til en bærekraftig utvikling med lave klimagassutslipp (omstilling til lav- og nullutslippssamfunnet)?

Funn fra intervjuene viser stor variasjon langs flere dimensjoner.
SPR-BATP er i sin form et svært elastisk styringsinstrument.

- Hvordan statlige virksomheter selv lokaliserer seg
- Praktiseringen av hvordan fylkeskommunene utvikler regionale planer som legger til grunn det faglige grunnlaget i SPR-BATP
- Hvordan samordning og dialog utøves mellom statlige innsigelsesmyndigheter (særlig statsforvalterne) og kommunalt nivå
- Hvordan innsigelser fremmes og hva som blir utfallet/avgjørelsene hos departementet
- Hvorvidt kommunene legger prinsippene i SPR-BATP til grunn i sin arealplanlegging og arealpolitikk – fra tydelig til i liten grad
- SPR-BATP følges opp tettere i større byområder enn i små kommuner som har lite fokus på fortetting og sentrumsutvikling.

7 hovedfunn

1. SPR-BATP har virket og virker godt som faglig bevisstgjøring, men middels godt som styringsmiddel.
2. SPR-BATP er i varierende grad nedfelt i regionale areal- og transportplaner. Den fungerer best som styringsmiddel der den er det.
3. SPR-BATP har fungert som planfaglig bevisstgjøring både hos offentlige myndigheter og i privat sektor .
4. SPR-BATP som styringsinstrument er en balanse mellom tydelighet og elasticitet. Elasticitet har kanskje gått på bekostning av tydelighet?

7 hovedfunn, forts.

5. Tematisk har SPR-BATP i stor grad ivaretatt noen av hensynene, f.eks. kompakt byutvikling, men i mindre grad ivaretatt andre, f.eks. ivaretagelse av dyrket og dyrkbar mark, natur- og friluftsområder og av samfunnssikkerhet, klimatilpasning.
6. SPR-BATP har middels godt ivaretatt sosial bærekraft, dvs. hensyn til sosial utjevning, forebyggende helse, kulturelle og fysiske aktiviteter, friluftsliv, mm.
7. SPR-BATP ivaretar godt bykontekster, men er ikke tilstrekkelig tilpasset landkontekster.

10 anbefalinger

1. SPR-BATP må beholdes som konsistensskapende virkemiddel i det norske plansystemet, men forbedres og oppdateres.
2. SPR-BATP bør gi tydeligere retning og vekting av ulike hensyn for å sikre konsistens, det bør legges mer vekt på tydelighet fremfor fleksibilitet (elastisitet)
3. SPR-BATP bør være dypere forankret i FNs bærekraftsmål, og være et eksplisitt virkemiddel i klima- og naturpolitikken
4. SPR-BATP bør ta inn fritidsboliger og samfunnssikkerhet som tema, og ta ut kravet om «høyere arealutnyttelse enn det som er typisk» og formuleringene som åpner opp for spredt boligbygging i områder med lite utbyggingspress.

10 anbefalinger, forts.

5. Retningslinjen må være kunnskapsbasert og robust over tid.
6. SPR-BATP bør gjennomgås for å styrke jordvernet, men formuleres slik at man samtidig unngår satellittutbygginger.
7. Det bør være et krav at SPR-BATP nedfelles i regionale planer/interkommunal planer for areal og mobilitet.
8. Det bør stilles tydeligere krav til dokumentasjon og kunnskapsgrunnlag i planprosesser, f.eks. arealregnskap, boligbehovsanalyser, fortetningsanalyser, stedsanalyser og klimagassbudsjett (ikke uttømmende)

10 anbefalinger, forts.

9. Det bør utvikles mer og bedre veiledning og flere verktøy i planleggingen, f.eks. gode eksempler på avveining og løsninger som ivaretar både høy tetthet og gode uteoppholdsarealer, løsninger som sikrer både kompakt byutvikling og ivaretagelse av støykrav samt avveining mellom ulike transportformer i sentrumsgater

10. SPR-BATP bør gjelde hele landet, men det bør vurderes å strukturere retningslinjene for ulike typer områder i landet, en todeling eller tredeling?

F.eks.:

Del 1: Større byområder / områder med utbyggingspress og befolkningsmessig grunnlag for et godt kollektivtilbud

Del 2: Områder med mindre eller lite utbyggingspress der det er behov for andre typer mobilitetsløsninger enn tradisjonell kollektivtrafikk

Utvalgte endringsforslag ...

- Nytt navn: Statlige planretningslinjer for bærekraftig arealbruk og mobilitet (SPR-BAM, BAM)
- Tydligere differensiering mellom der det er og ikke er utbyggingspress (to- eller tredeling?)
- Ta ut formuleringer som ikke er kunnskapsbaserte og faglig begrunnet
- Fra «bør» til «skal» (flere endringer)
- Forenkle gjennom konkretisering
- Endre praksis gjennom prosesskrav, f.eks. lokalisering av statlige virksomheter

Bonusmateriale ...

Ta ut ... styrke at retningslinjen er kunnskapsbasert og faglig begrunnet

I områder med lite utbyggingspress, og hvor lokale myndigheter vurderer det som nødvendig for å øke attraktiviteten for bosetting, kan det planlegges for et mer differensiert bosettingsmønster.

Forslag 16. Denne setningen bør tas ut da det er tvilsomt om den er kunnskapsbasert. Flere informanter gir uttrykk for at politikere i kommuner med bosettingsutfordringer gjerne gjør «hva som helst» for å tilrettelegge for egne innbyggere eller for å legge til rette for nye arbeidsplasser. Det er ikke sikkert at et mer differensiert eller spredt bosettingsmønster vil bidra til å øke bosettingen. I stedet kan de negative effektene av spredt bosetting, som retningslinjene for øvrig er opptatt av å unngå, bare forsterkes.

Sitat fra en informant:

«Ordføreren vår ville nok sagt det slik (les; at statlige planretningslinjer er til hinder for vekst og utvikling), men i realiteten så er det andre forhold som er viktigere når det gjelder vekst og utvikling i distriktskommuner» - sitat fra en informant i en mindre kommune.
«Spør du en politiker, så sier han ja - men dette tror jeg er mer en påstand enn en realitet»

Ta ut ...

vil styrke faglig begrunnede innsigelser

6.7 Planer i strid med retningslinjene kan gi grunnlag for innsigelse eller innvending. *Statlige og regionale myndigheter skal vektlegge lokaldemokratiet når det vurderes om det skal fremmes innsigelse eller innvending.* Innsigelse eller innvending skal avgrenses til konflikter med nasjonale eller vesentlige regionale interesser.

Forslag 32. Setningen i retningslinjen bør tas ut. Kommunene er planmyndighet og for å opprettholde en sunn maktbalanse mellom kommunenes selvstyre og statlige og regionale fagmyndigheters muligheter til å fremme innsigelse, bør statlige og regionale myndigheter få anledning til å vektlegge nasjonale eller vesentlige regional interesser alene. Dette bør ikke veies opp mot lokaldemokratiets ønsker. Som rapporten har vist, er SPR-BATP og innsigelsesordningen en del av de konsistensskapende mekanismene i plansystemet, og denne funksjonen er viktig å ivareta. Hva som er nasjonale og vesentlige regionale interesser kan i stedet klargjøres tydeligere for å unngå unødvendig mange innsigelser.

Fra «bør» til «skal» ...

Utbyggingsmønster og transportsystem bør fremme utvikling av kompakte byer og tettsteder, redusere transportbehovet og legge til rette for klima- og miljøvennlige transportformer.

Forslag 6. Dette er et kjernebudskap i retningslinjene som bør beholdes. Det er kunnskapsforankret og det bidrar til levende og attraktive byer og tettsteder, mobilitet for alle m.m. Ordet «bør» kan vurderes erstattet med «skal».

Vi foreslår: «Utbyggingsmønster og transportsystem skal fremme et lavutslippssamfunn, gjennom utvikling av kompakte byer og tettsteder, redusert transportbehov og tilrettelegging for klima- og miljøvennlige mobilitetsløsninger.»

Fra «bør» til «skal» om å utarbeide regionale planer og planbestemmelser om lokalisering av handel...

4.5 Det skal legges til rette for at handelsvirksomhet og andre publikumsrettede private og offentlige tjenestetilbud kan lokaliseres ut fra en regional helhetsvurdering tilpasset eksisterende og planlagt senterstruktur og kollektivknutepunkter. Dette gjelder også for besøks- og arbeidsplassintensive statlige virksomheter. Virksomhetene må tilpasses omgivelsene med hensyn til størrelse og utforming.

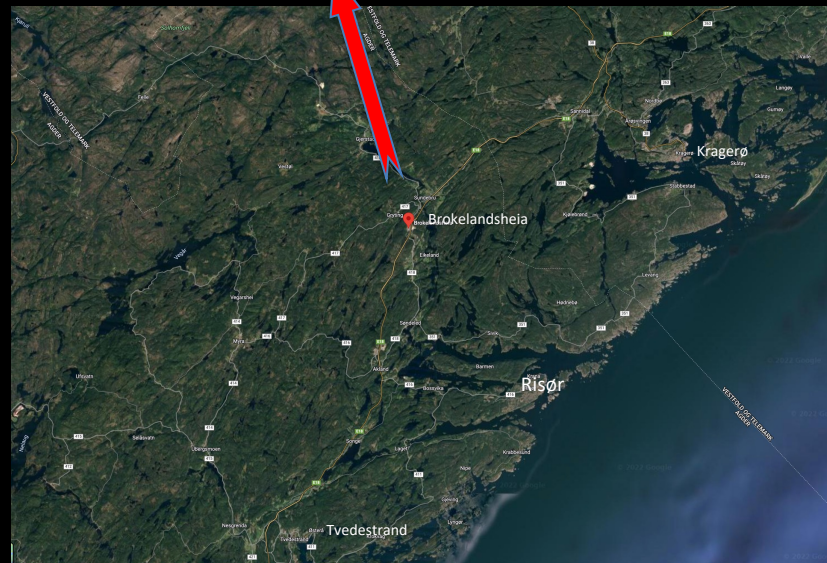
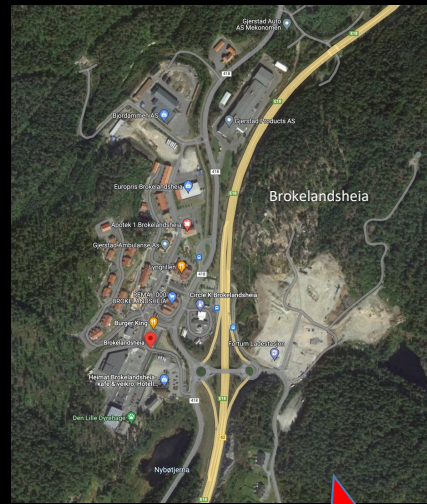
Forslag 20. Det er viktig at statlige virksomheter i større grad enn i dag lever opp til lokaliseringsprinsippene i retningslinjene. Prosedyrer for statlige virksomheter som skal bygge nytt eller leie nye lokaler bør gjennomgå. Når det gjelder handelsvirksomhet, service og tjenestetilbud bør dette tema inn som et krav i regionale planer. Retningslinjene bør derfor omformuleres til «skal» når det gjelder utarbeidelse av regionale planer og planbestemmelser om dette tema.

Sitat fra en informant:

«Hvis man etablerer **handel** utenfor eksisterende sentra, så risikerer man bilbasert tettstedsutvikling. Varehandel er en drivkraft for øvrig utvikling – først handel, så kommer boliger m.m. etter. – jeg savner tydeligere statlige føringer for handelsetablering.»

Brokelandsheia i Agder har vokst fram som et industri-, handels- og fornøylesområde langs E18, uten nærhet til eksisterende tettsteder som Kragerø, Risør eller Tvedestrand.

Ill.: Civitas, basert på Google Maps, satellittfoto (2022).



Være tydeligere:

At man «skal» gjøre noe diffust kan være mindre tydelig enn at man «bør» gjøre noe spesifikt og konkret

4.8 Planleggingen skal ta høyde for universell utforming og tilgjengelighet for alle, og ta hensyn til den delen av befolkningen som har lav mobilitet.

Forslag 23. Her bør det vurderes om ordlyden skal styrkes. Hva betyr det å ta høyde for noe? Formuleringen illustrerer at skal/bør diskusjonen ikke er så enkel. At man *skal* gjøre noe diffust kan være mindre tydelig enn at man *bør* gjøre noe spesifikt. Dette ser vi i mange eksempler på retningslinjer i regionale planer. Selv om ordene *skal* eller *må* brukes, så er ikke nødvendigvis resten formuleringene i retningslinjene tydelige.

Forenkling til det bedre...

4.7 I planleggingen skal det tas hensyn til overordnet grønnstruktur, forsvarlig overvannshåndtering, viktig naturmangfold, god matjord, kulturhistoriske verdier og estetiske kvaliteter. Kulturminner og kulturmiljøer bør tas aktivt i bruk som ressurser i by- og tettstedsutviklingen.

Forslag 22. Det er et spørsmål om hvor mange tema som skal nevnes som viktige hensyn i retningslinjene. Flere tema ivaretas bedre andre steder enn i de statlige planretningslinjene.

Vi foreslår følgende formulering:

«Norges mål for naturmangfold er å stanse tapet av biologisk mangfold for å sikre at økosystemene er robuste og leverer livsviktige økosystemtjenester til folk, bevarer klodens livsvariasjon og bidrar til menneskelig utvikling, velferd og bekjempelse av fattigdom. I tillegg til den betydning naturen har for mennesket, har naturen og dets mangfold også en egenverdi.

I planleggingen skal disse hensyn vektlegges og det skal tas hensyn til arealtilstand av betydning for viktig naturmangfold, naturtyper og uberørt natur, samt forsyvende og regulerende økosystem, opplevelsestjenester, grønnstruktur, kulturminner og kulturmiljøer.»

Endre praksis med prosesskrav ...

6.5 Kommunale, fylkeskommunale og statlige etater og foretak skal legge retningslinjene til grunn for lokalisering av egne virksomheter.

Forslag 31. Her er det ikke behov for å endre selve retningslinjen, men praksis må endres. Derfor bør det også vurderes prosesskrav i retningslinjene, særlig for statlige virksomheter, jfr. forslag 20 over. Dette kan for eksempel være «Statlige etater skal i vurderingsgrunnlaget for sin lokalisering (enten det er leie eller eie/nybygging) alltid få frem konsekvenser av lokaliseringsoalternativene for klimautslipp (mobilitetsmønster og reduksjon av naturens evne til å ta opp og lagre CO₂), naturtap og lokal by- og stedsutvikling. Disse hensynene må veie tungt opp mot økonomiske begrunnelser».

Det er ugreit at statlige foretak ikke lokaliserer seg i tråd med SPR-BATP, sier en informant:
«Dette bryter ned respekten for føringene som gjelder alle andre.»

En annen informant formulerer det slik:

«Er det beslutninger som er tatt fra staten er det vanskelig for oss å gjøre noe med det, selv om dette strider med SPR-BATP. Virksomhetene vil nok lokalisere seg ut fra der det er virksomhetsmessig formålstjenlig. Vi synes dette er veldig utfordrende.»

Et par eksempler på hvor prinsippene i SPR-BATP er «satt til side»:

- Lokalisering av nytt sykehus på Nordmøre. Hjelset ble valgt selv om det ligger langt utenfor begge de to eksisterende byområdene Molde – Kristiansund
- Lokalisering av nytt sykehus i Stavanger. Ullandhaug ble valgt selv om dette alternativet ligger lengst unna kollektivstrengen («bussveien») som det satses på.

