

Saksframlegg

Arkivreferanse: 2025/36020-1

Saksbehandler: Erik Cockbain

Avdeling: Plan og arealforvaltning

Regional plan for bærekraftig arealbruk og mobilitet - oppstart av planarbeid

Sakens gang

Saksnummer	Møtedato	Utvalg
40/2025	19.05.2025	Fylkesrådet for personer med funksjonsnedsettelse Samferdselsutvalget
53/2025	22.05.2025	Kultur og næringsutvalget Fylkesutvalget

Vedlegg:

- 1 UtviklingsplanforRogaland2025-2028 (vedtatt versjon)

Sammendrag

Fylkesdirektøren foreslår å starte arbeidet med en regionalplan for bærekraftig arealbruk og mobilitet i tråd med vedtatt planstrategi, og i samsvar med foreliggende saksframlegg.

Planarbeidet tar sikte på å lage en ny regional plan som samler regional politikk, inkludert retningslinjer, for areal og mobilitet i Rogaland i ett plandokument.

Bakgrunnen for arbeidet er behovet for en mer framtidsrettet tilnærming til regional areal- og mobilitetspolitikk. Gjennom ny transportinfrastruktur knyttes fylket tettere sammen, samtidig som felles utfordringer overskrider eksisterende plangrenser.

Mange av de gjeldende regionale planene er delvis utdaterte, og prosessene er tids- og ressurskrevende i sin nåværende form, med en lang rekke ulike geografiske og tematiske regionale planer. Arbeidet med å vurdere plansystemet i 2023/2024 viste

at det er behov for å både forenkle og forbedre planenes innhold og prosessene rundt utvikling og drift av planene.

Nye nasjonale forventinger og statlige planretningslinjer for arealbruk og mobilitet (2024) forutsetter også en ny og bredere tilnærming til regional arealpolitikk.

Planarbeidet vil organiseres som et fast og kontinuerlig samarbeid, og vil gjennomføres i flere faser. Hver fase følger fylkestingsperioden og organiseres som et selvstendig planprosjekt med politisk oppstartsak og planprogram.

Første fase utgjør resten av denne fylkestingsperioden fram til 2027, og innebærer å få på plass et rammeverk for ny plan, noen høyt prioriterte tema, og strukturen for løpende samarbeid og medvirkning med kommunene og andre berørte parter.

Det planlegges for et effektivt og forutsigbart medvirkningsopplegg, inkludert en politisk referansegruppe med alle ordførerne i Rogaland og statsforvalteren.

Fylkesdirektørens innstilling

1. Arbeidet med en regional plan for bærekraftig arealbruk og mobilitet startes opp i samsvar med Utviklingsplan for Rogaland – regional planstrategi 2025-2028 og dette saksfremlegget.
2. Som leder av politisk referansegruppe for planprosjektet oppnevnes:.....
3. Som medlemmer av politisk referansegruppe oppnevnes følgende representanter:.....

Gunn Claire Westad

fylkesdirektør

Rune Thele

samfunnsdirektør

Bakgrunn for saken

Arbeidet med regional plan for bærekraftig arealbruk og mobilitet er forankret i Utviklingsplan for Rogaland - regional planstrategi 2025-2028, vedtatt i fylkestinget 29. oktober 2024. Her står det under kapittel 8.3 Større nye planprosjekt i denne perioden:

«Regionalplan for bærekraftig arealbruk i Rogaland

Planen samler felles strategier og prinsipper for arealbruk fra andre regionale planer. Omfatter særlig de fire regionale areal og transportplanene (ATP-ene), regionalplan for massehåndtering (2017) og regional jordvernstrategi (2019/2023). Hensikten er et mer tilgjengelig og oppdatert plansystem. Arbeidet med arealregnskap i Rogaland vil også forankres her. Planen muliggjør avvikling av selvstendige plandokument for massehåndtering, byggeråstoff og jordvern.

Planen muliggjør diskusjon om arealbruk på tvers av de geografiske delregionene i fylket. Delregionene skal likevel ivaretas, og ved motstrid skal gjeldende ATP-er gå foran den nye planen.

Der det er behov for lokale løsninger vil det ivaretas gjennom oppdatering av de enkelte ATP-ene.»

Kilde: Utviklingsplan for Rogaland – regional planstrategi 2025-2028.

Etter vedtak av utviklingsplanen i 2024 ble forslaget til organisering av arbeidet konkretisert i en konseptfase høsten og vinteren 2024/25, i dialog med kommunene i Rogaland, Statsforvalteren og andre statlige etater. Basert på dette arbeidet legger fylkesdirektøren fram et forslag til konsept for det videre planarbeidet som innebærer å gradvis samle politikken fra de fire areal- og transportplanene i en felles plan. De ulike delregionenes behov vil fremdeles ivaretas, men på sikt i en og samlet plan for bærekraftig arealbruk og mobilitet.

Problemstilling

Hensikten med saken er å orientere om, og formalisere oppstart av, prosessen rundt oppstart av ny regional plan for bærekraftig arealbruk og mobilitet i Rogaland.

Saksframlegget beskriver og begrunner bakgrunn og rammene for utvikling av en ny regional plan, inkludert leveranser, organisering og fremdriftsplan.

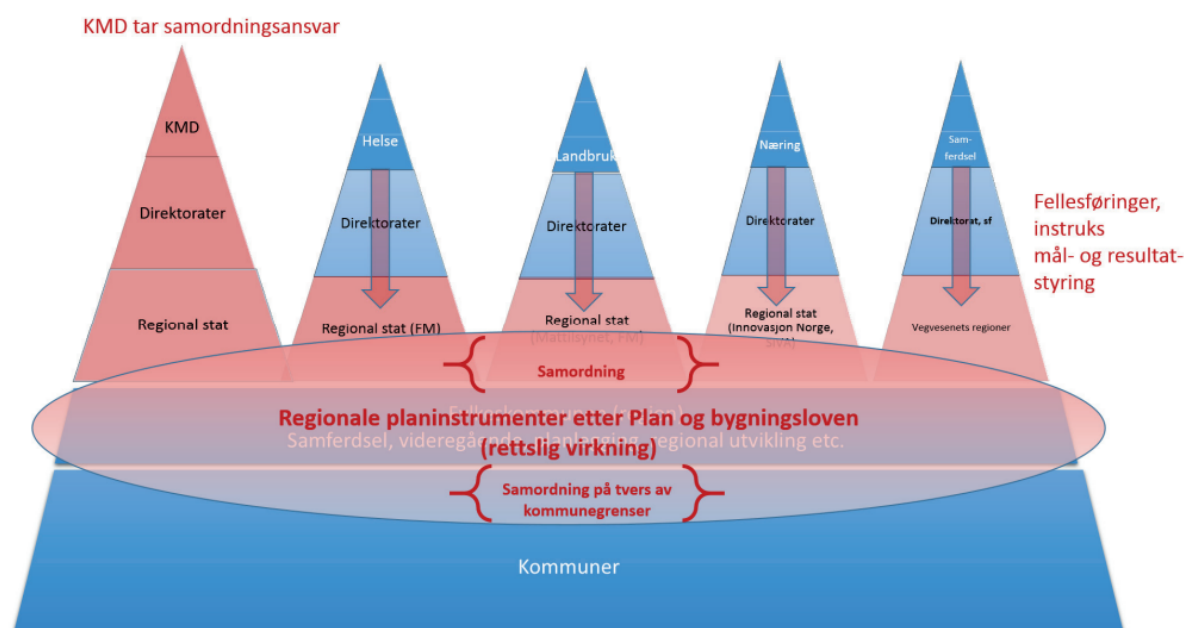
Det tas sikte på høring av planprogram høsten 2025 og første planvedtak i innværende fylkestingsperiode, våren 2027.

Saksopplysninger

Betydningen av regional areal- og mobilitetsplanlegging

Hanssen og Hofstad (2017) peker på følgende viktige grunner for regional planlegging:

- samordning av en fragmentert regional stat
- imøtekomme sektorovergrepene samfunnsutfordringer
- bidra til samordning av arealdisposisjoner og transportbehov
- gi felles strategisk retning til regional utvikling.



Kilde: Hanssen og Hofstad (2017). Regional planlegging som flernivåkoordinering. Kart og plan vol.77.

Problemstillinger og tema som blir gjenstand for regional areal- og mobilitetsplanlegging er gjerne kommuneoverskridende i sin natur. I denne sammenhengen vil regional planlegging kunne forplikte kommunene til å samarbeide om problemstillinger som ikke stopper ved kommunegrensen, for eksempel tap av natur og dyrka mark, og tilgangen på tilstrekkelige rekreasjonsområder og strategisk plasserte arealer til næring, bolig og energi.

I tillegg vil regional planlegging kunne bidra til å mobilisere felles ressurser eller prioriteringer i møte med statlige virkemidler og finansiering gjennom bypakker, nasjonal transportplan, regionvekstavtaler og lignende.

Regionale planer

Regional areal- og mobilitetsplanlegging skjer i praksis gjennom utvikling av regionale planer etter plan og bygningsloven, med strategier, strategiske plankart og retningslinjer for arealbruk. Planene inneholder også handlingsprogram med ulike tiltak. Etter plan- og bygningsloven er de regionale arealplanene «retningsgivende» og ikke juridiske bindende direkte. Samtidig er loven tydelig på at de skal «legges til grunn» av kommunene og staten, og at regionale arealplaner kan benyttes til å ha innsigelser mot kommunale arealplaner.

Rogaland var et av fylkene som var tidligst ute med regional areal- og mobilitetsplanlegging, blant annet gjennom Regional plan for Jæren 1971. Over mange år har Rogaland fylkeskommune utviklet mange ulike regionale planer med mål om å bidra til å løse komplekse utfordringer knyttet til arealbruk i fylket.

I tillegg til å ivareta landbruks-, natur og friluftsverdier (LNF) har den regionale planleggingen bidratt til å gi forutsigbare og langsiktige rammer for utvikling av attraktive og velfungerende byer og tettsteder, regionale næringsområder, logistikk- og samferdselsinfrastruktur, og bypakker.

«Langsiktig grense landbruk» og «regionale energiknutepunkt» fra henholdsvis 2000 og 2023 er to eksempler på plangrep i regionale planer i Rogaland som bidrar til en bærekraftig og forutsigbar arealutvikling, for både kommuner og stat, næringsliv og innbyggere.

Regional areal- og mobilitetsplanlegging i Rogaland – behov for forenkling og forbedring

Plansystemet

Ny utviklingsplan for Rogaland slår fast at regional plan etter plan og bygningsloven er det viktigste instrumentet fylkestinget besitter for å forplikte kommuner og staten til et regionalt samarbeid om arealbruk og mobilitet. Arbeidet med å vurdere plansystemet i 2023/2024 viste at det er behov for å både forenkle og forbedre planenes innhold og prosessene rundt utvikling og drift av planene.

Regionalt planarbeid etter plan- og bygningsloven innebærer omfattende medvirkning og kunnskapsinnhenting, både ved utarbeidelse av planene og oppfølging av planenes handlingsprogram. Planer må holdes oppdatert om de skal beholde sin relevans. Over flere fylkestingsperioder har arbeidet med utviklingsplan/regional planstrategi vist at regionale planer er delvis utdaterte og krevende å drifte. Siden 2016 har det derfor vært et uttalt mål om å slå sammen planer og forenkle planarbeidet.

«Et høyt antall sektorplaner og en manglende felles overbygning gir dårlig oversikt. Dette er en utfordring for kommuner og andre som ønsker å bruke fylkeskommunens planverktøy mer aktivt.»

Kilde: Regional planstrategi Rogaland 2017-2020, vedtatt i fylkestinget 26. april 2016

I arbeidet med ny utviklingsplan i 2023/2024 ble det gjennomført en kartlegging som viste at Rogaland fylkeskommune har over 500 arealføringer i ulike plandokumenter, herunder rundt 350 retningslinjer for arealbruk fordelt på de fire areal- og transportplanene for Jæren og Søre Ryfylke (2020), Dalane (2019), Haugalandet (2017) og Ryfylke (2017) og 11 ulike tematiske regionale planer. Selv om det er lite motstrid mellom retningslinjer i de ulike planene, er det en god del overlapp.

Den totale mengden planer og retningslinjer gjør også at plansystemet fremstår uoversiktlig og delvis utdatert. I forbindelse med kartleggingen ble det derfor gitt en tydelig anbefaling om å rydde i plansystemet, ved å slå sammen eller avvikle planer og retningslinjer som ikke er regionalt eller nasjonalt vesentlige, eller der disse ikke tilfører noe reelt utover det som er gitt av lovverk eller andre nasjonale og regionale føringer.

Nye nasjonale føringer

En annen viktig grunn til å jobbe bredt med å samle arealføringer fra ulike regionale planer er at de statlige planretningslinjene for arealbruk og mobilitet (SPR-AM), vedtatt i desember 2024, har et langt bredere nedslagsfelt enn de statlige retningslinjene for samordnet bolig, areal og transportplanlegging (SPR-BATP) fra 2014, som de nye retningslinjene erstatter.

Bakgrunnen for endringen i SPR og det pågående arbeidet med nye, brede fylkesplaner for «bærekraftig arealbruk» i mange fylker, er en ambisjon om å koble arealpolitikken tettere mot oppfølging av FNs bærekraftsmål og arealutfordringene i hele landet, også utenfor by- og tettstedsområdene. Dette følger også opp ambisjonene fra den nye internasjonale naturavtalen som ble signert av 196 land i desember 2022, som viser til planlegging som et sentralt virkemiddel for å ivareta naturverdiene.

Jordvern og klimatilpasning er allerede kjente beredskapstema innen regional planlegging. Med krigen i Ukraina som bakteppe vil den nye planen i større grad enn tidligere også ta utgangspunkt i samfunnssikkerhet og beredskap som et tverrgående tema for regional areal- og mobilitetsplanlegging.

Innholdet i ny plan

Planen skal bidra til å videreutvikle felles regionale rammer for areal og mobilitet for fylkets 23 kommuner, basert på gjeldende planer, areal- og samfunnsutfordringene i fylket fremover og nye statlige planretningslinjer for arealbruk og mobilitet (2024). Planarbeidet vil ha et langsiktig perspektiv, fram mot ca. 2050.

Tabellen under viser en samlet oversikt over tema som kan bli dekket av ny plan. De fleste er allerede adressert i regionale planer. Planprosessen vil innebære en gjennomgang av kunnskap og gjeldende regional politikk for disse temaene. Det er behov for diskusjon med kommuner, staten og andre aktører om hva det er viktig å sikre videre gjennom regional arealpolitikk, og hva som primært bør ivaretas gjennom kommunal planlegging, veiledning eller andre virkemidler.

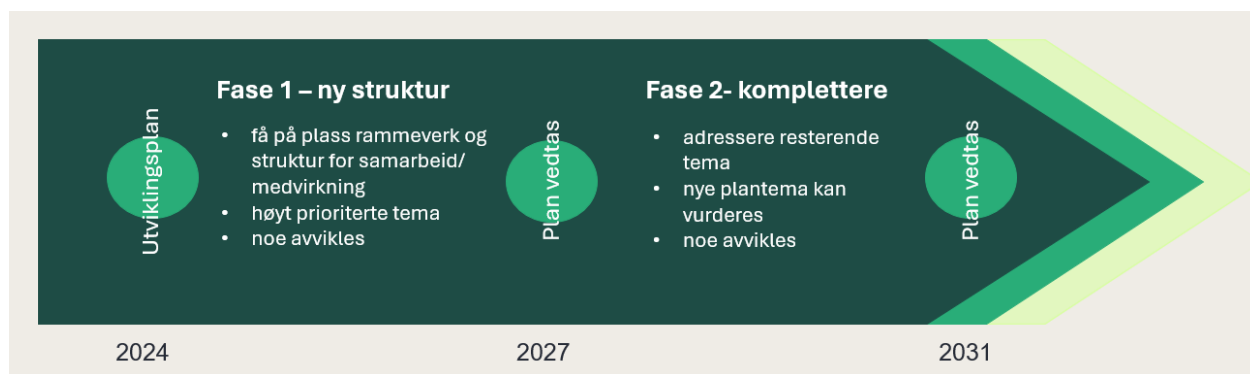
Regional arealstrategi	1. Steds- og sentrumsutvikling	<ul style="list-style-type: none"> • Senterstruktur • Handel og tjenester • Stedstilpasning og arkitektonisk kvalitet • Fortetting og transformasjon • Kulturmiljø • Universell utforming
	2. Bolig og bomiljø	<ul style="list-style-type: none"> • Bolig og uteoppholdsareal • Spredt boligbygging i distriktene • Fritidsboliger
	3. Næringsareal og energi	<ul style="list-style-type: none"> • Næring og industri • Energisystemet • Mineraler og byggeråstoff • Massehåndtering og ombruk
	4. Transport og mobilitet	<ul style="list-style-type: none"> • Miljøvennlig mobilitet • Bypakker og nullvekstmål • Parkering • Gods og logistikk • Transportsystem
	5. Landbruk, natur og friluftsliv (LNF)	<ul style="list-style-type: none"> • Jordvern og landbruk • Natur og landskap • Karbonrike areal • Friluftsliv • Kystsonen og vannforvaltning • Naturfare og klimatilpasning
	6. Andre tema	<ul style="list-style-type: none"> • Samfunnssikkerhet og beredskap • Arealnøytralitet og planvask • Retningslinjer og bestemmelser

Mulige plantema for nye plan. Oversikten tar utgangspunkt i temaene i gjeldende planer med arealføringer i Rogaland, og nye statlige planretningslinjer for arealbruk og mobilitet (2024). Over flere faser vil prosjektet vurdere hvilke tema som bør ivaretas gjennom regional arealpolitikk (retningslinjer og bestemmelser) og hvilke tema som best ivaretas av kommunene eller statlige myndigheter, og der fylkeskommunen best kan bidra med planfaglig veiledning, nettverksaktiviteter, kunnskapsutvikling mm.

Siden det er en stor jobb å arbeide seg gjennom disse tema foreslås det en planprosess, der arbeidet skjer kontinuerlig, og gjennom faste og forutsigbare rammer for gjennomføring over flere fylkestingsperioder. Modellen er inspirert av arbeidet med kommuneplanens arealdel (KPA) der mange kommuner reviderer kommuneplanen jevnlig for å kunne holde planen oppdatert.

Første fase utgjør resten av denne fylkestingsperioden fram til 2027 og innebærer å få på plass et rammeverk for ny plan, noen høyt prioriterte tema, og strukturen for løpende samarbeid/medvirkning med bla. kommunene og andre berørte parter.

Arbeidet skal vurdere om gjeldende føringer bør videreføres, forenkles eller avvikles for de temaene som behandles i hver fase. I første fase kan det være hensiktsmessig å fastsette de viktigste elementene i det regionale utbyggingsmønsteret og infrastrukturen for mobilitet, energi og tjenester. I tråd med Utviklingsplanen skal arbeidet ta hensyn til lokale forskjeller og benytte en differensiert tilnærming for å sikre utvikling i hele fylket.

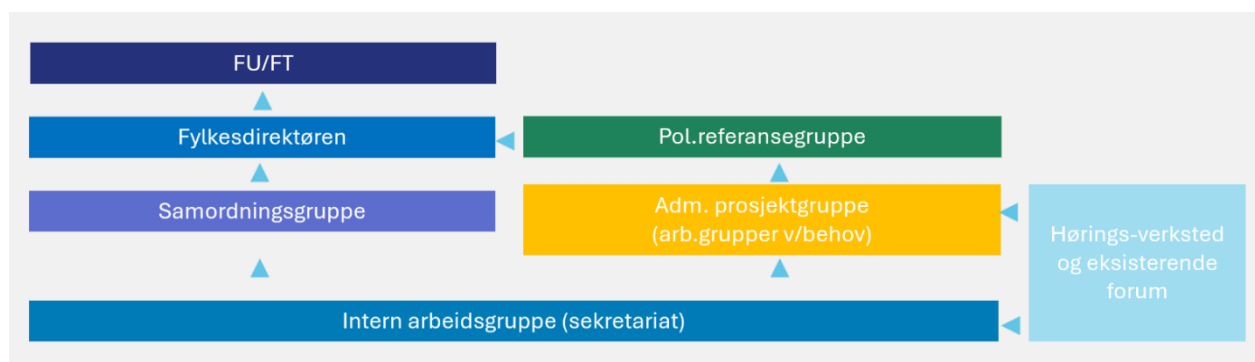


Planprosjektet er omfattende og krever arbeid i flere faser. I første fase frem til 2027 etableres den nye strukturen rundt plansamarbeidet og en første versjon av planen vedtas i fylkestinget sommeren 2027.

Hver fase vil følge fylkestingsperioden og organiseres som et nytt planprosjekt, med politisk oppstartssak, planprogram og planvedtak i hver periode. For å komme raskt i gang med hver nye fase vil det vurderes å behandle planprogram for planfasen samtidig som ny utviklingsplan, i det første året av ny fylkestingsperiode.

Medvirkning

Etter plan- og bygningsloven har kommuner og stat «rett og plikt» til å bidra i regionalt planarbeid som berører deres virkeområde. Det er også viktig å sikre



tilstrekkelig medvirkning fra andre parter som interessegrupper, næringsliv mm. Opplegg rundt medvirkning vil designes for å ivareta føringene gitt av prosjektet «Prinsipper og prosesser for plan- og strategiarbeid og bruk av eksterne samarbeidsarenaer» som etter planen vil legges fram for fylkestinget i juni.

I tillegg til intern prosess i fylkeskommunen (til venstre i figuren) er det viktig med god ekstern medvirkning. Dette gjelder særlig kommuner og staten som har «rett og plikt» til å delta i regionalt planarbeid som berører deres virksomhet. De ivaretas både gjennom en politisk referansegruppe og en administrativ prosjektgruppe. I tillegg vil det planlegges for høringsverksteder og medvirkningsmøter med ulike interessegrupper og andre berørte aktører.

Politikkens virkning forutsetter eierskap og legitimitet. For å fasilitere samarbeidet vil det etableres en politisk referansegruppe der ordførerne i Rogaland, og representanter fra regional stat tilknyttet arealbruk og mobilitet, for eksempel statsforvalter, inviteres til å delta. Det planlegges for halvårlige møter der det kan legges opp til en miks av plenumsdiskusjon og verksted/gruppearbeid. Verkstedmetodikk vurderes som viktig av hensyn til gruppens størrelse. Fylketinget bes vurdere hensiktsmessig deltakelse i politisk referansegruppe.

Mye av den løpende dialogen med kommunene vil skje gjennom administrativ prosjektgruppe med plan- og forvaltningssjefene fra kommunene og statsforvalteren. Hensikten er å diskutere og forankre fremdrift i arbeidet inkludert utredningsbehov og løsningsforslag. Denne gruppen vil møtes ca. 4-5 møter i året og vil kunne nedsette faglige arbeidsgrupper for ulike plantema ved behov.

Det skal planlegges for ulike medvirkningsaktiviteter som høringsverksteder o.l. for å treffe ulike interessegrupper, inkludert næringsliv, frivillighet, og natur og friluftslivsorganisasjoner. Det kan bli aktuelt å legge opp til kontakt og informasjon til kommuner, interkommunale politiske råd og andre relevante forum - både i regi av fylkeskommunen (som Kraftforum og Næringsforum), eller eksterne forum som Rogaland ressursforum, Forum for natur og friluftsliv med flere.

I tillegg vil det bli bred intern medvirkning av ulike avdelinger i fylkeskommunen gjennom intern arbeidsgruppe med saksbehandlere og en samordningsgruppe på avdelingssjefsnivå.

Samtidig fremstår plansystemet, med over 21 regionale planer og over 350 retningslinjer for arealbruk som uoversiktlig og lite tilgjengelig. Arbeidet viste også at det er tungt å drifte og oppdatere systemet «plan for plan». Dette resulterer i at mange planer allerede er, eller er i ferd med å bli - utdaterte. Med dette utgangspunktet vedtok fylkestinget i oktober 2024 en ny utviklingsplan der antall regionale planer er redusert til 14 regionale planer, inkludert en ny og samlende regional plan for bærekraftig arealbruk.

Etter vedtak av utviklingsplanen i 2024 ble arbeidet med ny regional plan konkretisert i en konseptfase høsten og vinteren 2024/25, i dialog med kommunene i Rogaland, Statsforvalteren og andre statlige etater. Konklusjonen fra konseptfasen er at prosjektet allerede nå bør starte arbeidet med å samle arealpolitikken fra de fire areal- og transportplanene, og heller ivareta de ulike delregionenes behov i en samlet plan for bærekraftig arealbruk og mobilitet.

Å samle arealpolitikken i en felles plan er et svar på at de statlige forventningene til regional og kommunal planlegging er bredere og har økt i antall. Fylkesdirektøren registrerer at det ikke bare er i Rogaland man tenker å møte dette med nye brede regionale planer, men at både Oslo og Akershus, Vestland og flere andre fylker er i gang med tilsvarende arbeid. På tross av at grepet med å samle mest mulig av den regionale arealpolitikken i en og samme plan fremstår svært ambisiøst, anbefaler fylkesdirektøren dette.

I tillegg vil det være enklere for både politikere, administrativt ansatte og andre aktører på ulike myndighetsnivå og sektorer å involvere seg i et plansystem som er oversiktlig og oppdatert. Selv om det ikke er identifisert mye motstrid mellom ulike regionale planer i dag, er det en god del overlapp mellom ulike planer. Det løpende arbeidet med å videreutvikle planen over flere fylkestingsperioder vil kunne styrke legitimiteten til regional planlegging siden flere politikere får mulighet til å involvere seg i planarbeidet.

Det vil være viktig å ivareta særegenheter i ulike delregioner, både i byene og i distriktene. Fylkesdirektøren registrerer samtidig at differensiering mellom større og mindre steder allerede er et virkemiddel som brukes aktivt i dagens regionale areal- og transportplaner, og vil følge opp at det videreføres etter behov i en ny felles plan. I et fylke som blir stadig mer sammenkoblet grunnet nye samferdselsprosjekt oppveier fordelene ulempene med å samle kommunene på tvers av de ulike delregionene.

Fylkeskommunens tettstedsprosjekt er et godt eksempel på at dialog og samarbeid om plan mellom mindre kommuner er viktig, uavhengig av deres geografiske plassering i fylket. Tilsvarende viste arbeidet med felles veileder om *Bærekraftig boligforsyning i Rogaland*, der kommuner fra Haugalandet og Jæren deltok sammen i 2022/23, at det er behov for plansamarbeid mellom byregionene.

En faseinndelt og løpende revidering av en bred ny regional plan for bærekraftig arealbruk og mobilitet vil kreve både tid og ressurser i årene som kommer, særlig av fylkeskommunen selv, men også tidsbruk hos kommunene, statlige myndigheter og andre interessenter som skal delta i planarbeidet. Fylkesdirektøren vurderer likevel at ressursbruken med en samlet plan blir mindre enn om de ulike planene rulleres «plan for plan». I tillegg vil en bred «samleplan» for arealbruk og mobilitet kunne avløse mye av behovet for å lage nye tematiske regionale planer i Rogaland. Det foreslåtte opplegget for medvirkning legger også stor vekt på bruk av etablerte forum.

Etablering av en løpende politisk referansegruppe med halvårlige møter, fremstår også som en mulighet for mer jevnlig og effektiv dialog med politisk ledelse i alle kommunene samlet, om felles regionale og kommunale planspørsmål. Selv om det kan forventes at den nye planen for bærekraftig arealbruk og mobilitet vil kreve en stor del av møtetiden til en slik referansegruppe, vil denne møtearenaen også kunne benyttes til å gi informasjon om arbeidet med andre viktige regionale, kommunale og nasjonale prosesser. Dette kan være Utviklingsplanen for Rogaland, Nasjonal transportplan o.l.

For å avgrense arbeidet i første fase, og unngå at for mange krevende problemstillinger løftes samtidig vil det være svært viktig at planprogrammet tydeliggjør hvilke tema som skal løftes nå og hvilke tema som bør parkeres til neste fylkestingsperiode.

Fylkesdirektøren anbefaler at første fase frem til 2027 vil prioritere å få på plass den overordnede strukturen for en ny plan og retningslinjer for noen hovedtema.

Konklusjon

Fylkesdirektøren anbefaler at arbeidet med regional plan for bærekraftig arealbruk og mobilitet starter opp. Fylkesdirektøren anbefaler at arbeidet gjennomføres gradvis og

fasedelt, og at prioritet for første fase vil være å få på plass den overordnede strukturen for en ny plan og retningslinjer for noen hovedtema.

Det tas sikte på å fullføre første fase av planarbeidet innen sommeren 2027.

Dette dokumentet er elektronisk godkjent.