

Trøndelag fylkeskommune
Postboks 2560
7735 STEINKJER

Deres ref.
201845692-120

Vår ref.
21/7089 - 8

Dato
16.09.2021

Høringsinnspill til regional plan for arealbruk i Trøndelag

Indre Fosen kommune er bedt av fylkestinget i Trøndelag om å uttale seg til «Regional plan for arealbruk 2021-2030. Bærekraftig og stedstilpasset arealpolitikk i Trøndelag» (RPA). Frist for innspill til planen er 1. september. Indre Fosen kommune har bedt om, og fått utsatt frist til 15.09.21.

Saken har blitt diskutert i arealutvalget (sak 065/21) og i formannskapet (sak 008/21). Kommunestyret har i møte den 09.09.21 (sak 043/21) vedtatt følgende (se vedlagte protokoll):

- Indre Fosen Kommune stiller seg avvisende til en regional plan for arealbruk
- Kommunedirektøren anbefaler at Indre Fosen kommune sender høringsinnspill på RPA til Trøndelag fylkeskommune med de vurderingene som er gjengitt i siste avsnitt, under «vurdering».

Regional plan for arealbruk – heretter kalt RPA, peker på lokal arealplanlegging som det viktigste verktøyet for utvikling i en kommune. Indre Fosen kommune har en gammel kommuneplanens arealdel fra 2010. Arbeidet med ny kommuneplan er startet, men vil ikke kunne bli fullført før tidligst i 2022. Inntil denne er vedtatt, er det vanskelig for å si noe om mange av problemstillingene som RPA diskuterer.

Indre Fosen kommune vil imidlertid allikevel påpeke noen momenter som vi mener fylkeskommunen bør se nærmere på, og som er spesielt viktig for vår kommune. Denne uttalelsen er basert på en generelt akseptert politikk i kommunen, utledet av forskjellige politiske vedtak og generelle (tema)planer.

Vurdering

Generelt om planen

Regional plan for arealbruk, RPA, skal være et sentralt styringsdokument for regional og kommunal arealforvaltning. Indre Fosen kommune mener det er et klart behov, og ønskelig med, en tydelig koordinering av kommunal arealpolitikk på regionalt nivå. All erfaring tilsier imidlertid at dette er vanskelig.

Hvis vi ser på andre regionale avtaler og planer, for eksempel IKAP, er det ulikt hvor sterkt de forskjellige kommunene i Trøndelag føler de er forpliktet til å følge disse planene. Hvis RPA skal være et godt styringsdokument, er det behov for å etablere formelle fullmakter for koordinering. De



formelle fullmaktene må være utformet slik at alle kommunene i Trøndelag føler seg gjensidig forpliktet til å etterleve dem.

Indre Fosen er kritisk til bruken av ordet «må» i RPA, enn så lenge planen ikke er juridisk bindende. Allikevel fastslår planbeskrivelsen at den kan gi hjemmel for innsigelse, dersom fremtidige kommunale planer er i strid med planen. Indre Fosen kommune etterspør den formelle fullmakten til dette innsigelsesgrunnlaget. Frem til dette foreligger kan planen kun benytte ordet «bør».

Indre Fosen kommune etterspør en diskusjon av overordnede styringsprinsipp, og ansvarsfordelingen mellom de forskjellige aktørene. I forvaltningssystemet er det mange ledd som må samarbeide for å kunne fremme utviklingen av en kommune og region. Fire hovedaktører peker seg ut; kommunen – regionråd – fylkeskommunen – statsforvalteren. I tillegg spiller de forskjellige sektorinteressene med innsigelsesgrunnlag jf. H-2/14 en viktig rolle i samfunnsutviklingen. Mengden av forvaltningsledd gjør imidlertid forvaltningssystemet uoversiktlig.

Det hadde vært verdifullt om RPA kunne ha formulert strategier for å lette samhandlingen og koordineringen mellom de for viktigste aktørene. Ansvarsfordelingen burde samtidig diskuteres. Hvem har for eksempel rett til å definere et regionsenter, og hvor de skal ligge? (se også neste avsnitt). Det ville ha gitt RPA en større tyngde og gjennomslag hvis strategiene ble drøftet. Indre Fosen kommune ønsker konstruktive dialoger med alle forvaltningsnivå.

Indre Fosen kommune ser det er et behov for en tydelig regional styring av Trøndelagsregionen. Vi ser dette som viktig for å løfte landsdelen som helhet. De forskjellige kommunene i regionen må koordineres, men samtidig er det også viktig å koordinere fylkeskommunens forskjellige enheter og ansvarsområder. Indre Fosen kommune opplever et betydelig forbedringspotensial når det gjelder intern koordinering og samhandling mellom de ulike sektorene i Trøndelag Fylkeskommune.

Det bør være en bevisst samordning av de forskjellige satsnings-/ansvarsområder i fylkeskommunen, slik som veg, kollektivtrafikk, næring, videregående utdanning, kultur, med mer. Blant annet bør det være en planmessig tilnærming til lokalisering av de forskjellige videregående skolene. Når fylkeskommunen skal ta stilling til plassering av videregående utdanning, burde dette foregå gjennom en overordnet planmessig prosess. Det kan være det er vanskelig, men RPA burde som et minimum drøfte mulighetene for dette.

RPA drøfter heller ikke hvordan motstrid mellom de forskjellige interessene skal løses. I en planprosess har kommunene svært mange hensyn å ta vare på. Det er lett å bli overveldet av statlige og regionale pålegg. I noen tilfeller kan dette føre til at mulighetene og løsningene ved en plan kommer i bakgrunnen.

RPA skal bidra til økt samhandling, og være et kunnskapsgrunnlag. I planen bør det tydeliggjøres hvilket ansvar politikk (fylkestinget) har, og hvilket ansvar administrasjonen (fylkesadministrasjonen) har. I Indre Fosen har administrasjonen oversikt over, og kjennskap til, innholdet i de forskjellige nasjonale og regionale lover og retningslinjer. Administrasjonen gir råd til politikerne som er beslutningstakere i de konkrete planene. RPA er imidlertid utformet på en sånn måte at den er til dels utilgjengelig for politikerne, som ikke har kapasitet til å skaffe seg inngående kjennskap til de forskjellige lover og regler. RPA er grundig og omfattende. For å gjøre det lettere for kommunestyret å ta mer politisk eierskap til planen, burde det også følge med en mer komprimert/spisset presentasjon av planen. En slik komprimert utgave kunne fungert som en oppsummering innledningsvis i planen.

I oversendelsesbrevet formulerer Trøndelag fylkeskommune 6 punkter som det er spesielt ønskelig å få tilbakemelding på (se vedlegg 1). Indre Fosen kommune besvarer spørsmålene punktvis, med

unntak av punkt 2, som vi ser som et spørsmål hovedsakelig rettet mot regionale myndigheter. Punkt 1 og 4 er slått sammen.

RPA som verktøy for arealplanlegging/-forvaltning og som grunnlag for forutsigbarhet og lokalt handlingsrom

Vil planen bli et nyttig verktøy for kommunene sin arealplanlegging og -forvaltning?

Det er knyttet både krav, retningslinjer og forventninger fra nasjonale og regionale myndigheter til kommunene sin arealplanlegging og -forvaltning. Vil retningslinjene i RPA bidra til å gi kommunene forutsigbarhet og lokalt handlingsrom?

Under avsnitt 2.2 er bakgrunnen for utforming av RPA oppsummert som følgende:

- Bidra til at Trøndelag når bærekraftsmålene
- Være et kunnskapsgrunnlag og en veileder for kommunene
- Gi kommunalt handlingsrom og økt forutsigbarhet
- Sikre gode løsninger på tvers av kommunegrensene
- Bidra til økt samhandling

Gjennom å sammenstille mengden av regionale og nasjonale forventninger, lovkrav og nasjonale retningslinjer fremstår RPA i større grad som et styringsverktøy for regional koordinering, enn for å klargjøre det kommunale handlingsrommet. De mange nasjonale og regionale retningslinjene er begrensende, og viser hvilke valg kommunen skal (bør) ta i arealplanleggingen. Selv om regional plan ikke er juridisk bindende, kan den dersom kommunale planer er i strid med planen, allikevel gi hjemmel for innsigelse.

Kulepunkt 3; «gi kommunalt handlingsrom» er derfor etter Indre Fosen kommunes synspunkt ikke dekkende for det RPA representerer. Dokumentet fremstår mer som et grunnlag for *regional koordinering*. Vi vil oppfordre Trøndelag fylkeskommune til å se på om dette punktet skal omformuleres.

RPA oppfattes allikevel som et verktøy ved at den tilbyr en oversikt over lover og retningslinjer. For kommunene vil det lokale styringsdokumentet være kommuneplanens arealdel og samfunnsdel. RPA er en sammenfatning av alt som må vurderes i prosessen, spesielt ved utarbeidelse av en kommuneplanens arealdel (KPA). Hvis noen av temaene i RPA utelates i KPA bør dette være vel begrunnet. Planen er oppdatert i hht nasjonale forventninger og klimamålsetninger, og kan sådan være et nyttig oppslagsverk i målet mot å få en bærekraftig utvikling.

Ulikheter mellom kommuner og internt i kommunen

RPA gjelder hele Trøndelag. Arealutfordringene og mulighetene er ulike både mellom kommuner og internt i kommunene i Trøndelag. Ivaretar innholdet i planen og retningslinjene både hele Trøndelag og disse ulikhetene?

Det er stor forskjell på utfordringsbildet mellom kommunene i Trøndelag. Noen kommuner har en positiv utvikling av næringsliv og folketall, andre har en negativ utvikling. Fokuset bør ligge på å styre veksten i ønsket retning. Noen kommuner har en folketallsutvikling som tilsier at det må vies betydelig oppmerksomhet for å skape vekst og positiv utvikling. Disse ulikhetene vil måtte gjenspeile seg i arealforvaltningen, og strategiene som velges i den enkelte kommune. Indre Fosen kommune mener dette faktum bør framkomme tydeligere.

RPA peker på at Trøndelag skal utvikles gjennom en sterk senterstruktur; på Brekstad – Botngård som regionsenteret på Fosenhalvøya. Senterstrukturen i RPA bygger på det som i dag oppfattes som regionale tyngdepunkt, dvs. de største byene og tettstedene i fylket med regionale funksjoner. RPA

skal bidra til å gjøre regionsentrene attraktive, både ved plassering av funksjoner, og gjennom etablering av gode kommunikasjonsløsninger. «Handel, tjenester, kulturtilbud og arbeidsplassintensive virksomheter som dekker flere kommuner bør legges til lokalsenter og regionsenter.»

Indre Fosen er ikke enig i at det skal bestemmes gjennom RPA hvilket regionsenter vi skal ha på Fosen, og hvor dette skal ligge (jf. argumentasjonen i tidligere avsnitt).

For Indre Fosen kommune kan det at Brekstad – Botngård utpekes som regionsenter for Fosen få negative konsekvenser for egen utvikling. Blant annet fordi regionsentrene skal være kjernepunktet for utvikling av kollektivtrafikk/infrastruktur, handel/næring, videregående utdanning, sentralisering av statlige/regionale arbeidsplasser m.m. For store deler av vår kommune er det ikke naturlig å orientere seg utover fjorden; mot Brekstad – Botngård. Det er kanskje spesielt uheldig, og lite hensiktsmessig med tanke på kollektivtrafikk/infrastruktur.

Fosenhalvøya et naturlig område for Indre Fosen å identifiseres seg med, og samarbeide med. Både for å oppnå bærekraftige bolig-, og arbeidsmarkedsregioner. Samtidig har Indre Fosen forskjellig regiontilhørighet i forskjellige sammenhenger. Vi deltar i samarbeidet både med Fosen Regionråd og med Trondheimsregionen. Trondheim er i flere sammenhenger regionsenter for vår del.

Fosenregionen interkommunalt politisk råd (IKPR) er et interkommunalt samarbeidsorgan for de fire kommunene; Indre Fosen, Osen, Ørland og Åfjord. Her har vi 4 likestilte lokalsenter. For å få en balansert utvikling i Indre Fosen, og i Fosenregionen som helhet, er det nødvendig at alle kommunesentrene likestilles. RPA må derfor åpne mer for muligheten for etablering av sterkere kommunesenter på Fosen, heller enn et regionsenter.

For Fosenregionen er ferge, hurtigbåt og buss de offentlige kommunikasjonsformene som skal utvikles. Hvis offentlige kommunikasjonsformer skal utvikles, bør de korrespondere bedre. Dette vil gi mulighet for at lokalsentrene skal kunne vokse og utvikle seg. I Indre Fosen kommune er det lite hensiktsmessig å forholde seg til Brekstad – Botngård som regionsenter og hovedknutepunkt for videre offentlig kommunikasjon. Vi vil derfor ønske at de fire lokalsentrene/kommunesentrene i regionen anses som likestilte knutepunkt for kommunikasjonsløsninger. De må selvfølgelig være koordinert i forhold til hverandre.

Under avsnitt 4.1 – «balansert utvikling i hele Trøndelag» spesifiserer målsetningen R1 at kommunene skal utarbeide en senterstruktur i samsvar med RPA, og definere de ulike sentrenes funksjon i egen kommune. Indre Fosen kommune vil i prosessen med kommende kommuneplanens arealdel definere lokalsenter og grendesenter. En viktig del av planen vil være å arbeide med hvilken definisjon vi vil gi til de forskjellige tettstedene våre, og hvilke tettsteder vi skal konsentrere utviklingen vår i. Samtidig vil det være viktig å definere hva som er passe utstrekning på hvert bygde-/lokalsenter.

De fem største tettstedene i Indre Fosen kommune er Rissa, Leksvik, Stadsbygd og Vanvikan og Råkvåg. Disse vil være viktige for utviklingen i kommunen, og kan muligens være stedene som blir karakterisert som våre lokalsentre. Vi har imidlertid også andre bygder/tettsteder som er viktige. I arbeidet med prosjektet «Næringskraft og bolyst» jobber kommunen også opp mot områdene Hasselvika – Fevåg, Skaugdalen, Seter – Hindrem og Verrabotn. Hensikten med prosjektet er å få en bærekraftig folketallsutvikling i hele kommunen, skape et attraktivt næringsliv, samt attraktive bosteder.

RPA må gi rom for utvikling av lokalsamfunn også utenfor lokalsentrene. Når kommende kommuneplanens arealdel for Indre Fosen blir sendt på høring, vil vi forvente at regionale myndigheter støtter opp om utvikling i alle kommunens bygder og tettsteder som nevnt ovenfor.

Regionale næringsareal, dvs. større næringsareal rettet mot arealkrevende næringsvirksomhet, forutsettes avsatt i tråd med RPA. Indre Fosen kommune har enda ikke gjennomført den helhetlige vurderingen om hva som skal være større næringsareal til arealkrevende virksomhet i vår kommune. Vi har en del eksisterende steder, men det gjenstår å se om vi mener det bør åpnes nye steder. Det er for tidlig å si noe om hvor vi mener dette skal være, enten det er innenfor vår kommune, eller for Fosen- regionen som helhet.

Relevante og forståelige retningslinjer

Opplever dere retningslinjene som relevante og forståelige?

RPA peker på lokal arealplanlegging som det viktigste verktøyet for utvikling i en kommune. Planen har samlet mange nasjonale og regionale retningslinjer, og RPA er relevant for å få oversikt over samt gode råd for arealplanleggingen i et samlet dokument. Det er gode henvisninger i planen til lesetips og eksempelsamlinger.

Satsinger (tiltak og aktiviteter) som bør inn i handlingsprogrammet

Hvilke satsinger med tiltak og aktiviteter mener dere bør inn i handlingsprogrammet for at vi sammen kan nå mål i planen?

Under kapittel 4.2 bør ferge/hurtigbåt omtales i et eget avsnitt og komme inn som et satsingspunkt i kollektivtrafikken i handlingsprogrammet. Det bør også være en bevisst strategi å bedre mulighetene for overgang mellom hurtigbåt – buss på Fosensida, og hurtigbåt – buss/tog på Trondheimssida.

Det er også godt kjent at Fosenregionen arbeider for å etablere bru/fastlandsforbindelse med kryssing av Trondheimsfjorden og Stjørnfjorden; se fosenbrua.no. Dette bør nevnes i RPA og i handlingsprogrammet.

Vedr. naturbasert næringsutvikling: Utfordringen i praksis er å legge godt nok til rette for en positiv utvikling (altså en vekst) i de områdene hvor dette er en forutsetning for en helhetlig positiv samfunnsutvikling. Det er her de ulike regionene i Trøndelag må vurderes ulikt, også i arealforvaltningssammenheng. Det må være åpning for at hensynene vurderes ulikt ut fra ståsted og status.

Øvrige kommentarer

Under avsnitt 4.3 «bolig og levekår» er det i mål R5 spesifisert at kommuner med lite utbyggingspress bør ha en planmessig tilnærming til spredt boligbebyggelse. Indre Fosen kommune er i gang med kommuneplanens arealdel, men inntil den er vedtatt har vi ikke vedtatt hvilken innstilling vi har til spredt boligbygging enda. Det er for tidlig for oss å uttale oss til målet i R5.

Vedr. avsnitt 5.1.1 «områder avsatt til LNFR-formål må forvaltes bærekraftig»: En bærekraftig produksjon av mat og bioråstoff fordrer at det bor folk i bygdene. Bl.a. bruksrasjonaliseringen i jordbruket har ført til en forflytning av folk fra bygdene og inn til regionsenter, kommunesenter og lokale senter. Dette er til dels en ønsket og styrt utvikling. Det må allikevel legges til rette for at det fremdeles er menneskelige ressurser og tilhørighet i de omgivelsene hvor mat og bioråstoff produseres. I motsatt fall vil vi få en gjengroing og svekkelse også av de konkrete produksjonsarealene. Denne utviklingen ser vi allerede i deler av Trøndelag i dag. Dette er ikke bærekraftig på lengre sikt.

Under avsnitt 5.4. «fritidsboliger og reiseliv» står det at utvikling av fritidsboliger bør skje som en forlengelse av eksisterende områder. Det er også for tidlig å si noe om hvilken innstilling Indre Fosen kommune vil ha til utvikling av fritidsboliger i KPA, men vi vil allikevel antyde at for å ivareta levende grender og bygder, vil det trolig være hensiktsmessig å tenke en utvikling mot å åpne for nye fritidsboligområder. Dvs. ikke bare bygge ut de som allerede er etablert.

Strandsoneforvaltning, avsnitt 5.5, vil være et viktig tema som Indre Fosen må ta stilling til i kommende KPA. I september 2020 hadde vi innspill til Kommunal- og moderniseringsdepartementets høring av «reviderte statlige planretningslinjer for differensiert forvaltning av strandsonen langs sjøen». Innspillet ble drøftet i arealutvalget (sak 6/20).

I høringsinnspillet bad vi om at hele kommunen skulle bli plassert i sone 3 med minst utbyggingspress. I dag er tidligere Rissa kommune sone 2 (middels utbyggingspress) og tidligere Leksvik kommune sone 3 (lavt utbyggingspress).

Indre Fosen kommune mener sone 3 er riktig fordi vi har et

- ... begrenset grad av press på strandsonen
- ... begrenset areal i strandsonen som er aktuelt for videreutvikling
- ... pågående arbeid med videreutvikling av tilrettelegging for friluftsliv langs sjøen
- ... ønske om å videreutvikle enkelte (begrensede) steder innenfor strandsonen

Endelig holdning til strandsoneforvaltningen vil bli vedtatt med ny KPA.

Avslutning

Regional plan for arealbruk –RPA, peker på lokal arealplanlegging som det viktigste verktøyet for utvikling i en kommune. Indre Fosen kommune har en gammel kommuneplanens arealdel fra 2010. Arbeidet med ny kommuneplan er startet, men vil ikke kunne bli fullført før tidligst i 2022. Inntil denne er vedtatt, er det vanskelig for å si noe om mange av problemstillingene som RPA diskuterer.

Indre Fosen kommune vil imidlertid allikevel påpeke noen momenter som fylkeskommunen bør se nærmere på, og som er spesielt viktig i vår kommune. Denne uttalelsen er basert på en generelt akseptert politikk i kommunen, utledet av forskjellige politiske vedtak og generelle (tema)planer.

På vegne av Indre Fosen kommune:

Med hilsen

Tone Wikstrøm
saksbehandler/arealplanlegger
Plan. kart og miljø
92093106

Hvis du ønsker å svare på dette brevet, send inn sikkert via dette skjemaet:

<https://svarut.ks.no/edialog/mottaker/944305483>

Oppgi gjerne dette saksnummeret i skjemaet: 21/7089

Du kan også kontakte oss per post til:

Indre Fosen kommune

Postboks 23, 7101 RISSA

Sentralbord: 74 85 51 00

Vedlegg

Protokoll - Høringsinnspill til regional plan for arealbruk (RPA) i Trøndelag