



Regional plan for arealbruk i Trøndelag - høring med frist 01.09.2021

Saksbehandler: Gunhild Kvistad E-post: gunhild.kvistad@verdal.kommune.no Tlf.:	Arkivref: 2018/10299 - /121
---	---------------------------------------

Saksordfører: (Ingen)

Utvalg	Møtedato	Saksnr.
Utvalg for plan og samfunn		
Formannskap		

Kommunedirektørens innstilling:

Verdal kommune ser positivt på at Trøndelag får en regional plan for arealbruk. Kommunen mener planen har fått en hensiktsmessig og oversiktlig utforming og dekker de arealtema kommunen vurderer som mest relevante frem mot 2030.

Verdal kommune ønsker at planen i sterkere grad tydeliggjør handlingsrom knyttet til ulikheter mellom kommuner og innad i kommuner og antyder mulige prioriteringer når målkonflikter oppstår. Mål og retningslinjer for Innherredsregionen i RPA må koordineres med mål og retningslinjer for tilsvarende tema i Felles areal- og transportstrategi for Innherredsbyen. Det er viktig for Verdal kommune at RPA bidrar til å gi forutsigbarhet og støtter opp under kommunens ambisjoner om en bærekraftig arealbruk.

Som innspill til tiltak i handlingsprogrammet foreslår Verdal kommune et prosjekt som har til hensikt å effektivisere og forbedre arealbruken på næringsområdet på Ørin og med det skape grunnlag for en bærekraftig vekst. Fortetting og omstrukturering av et stort utbygd næringsområde med mange grunneiere, eksisterende bebyggelse og ulike behov for fremtiden krever en annen tilnærming og kompetanse enn utbygging på ubebygde grunn. Et slikt prosjekt vil kunne ha overføringsverdi til andre kommuner. I tillegg til dette tiltaket ser kommunen også behov for en interkommunal strategi for råstoffuttak og massedeponi på Innherred.

Vedlegg:

- 1 RPA_høringsutkast_040521
- 2 RPA_handlingsprogram_disposisjon_040521

Andre saksdokumenter (ikke vedlagt):

Ingen

Saksopplysninger:

Fylkestinget i Trøndelag vedtok 29. april 2021 å sende utkast til «Regional plan for arealbruk 2021-2030» på høring med frist 1. september. Høringsutkastet bygger på rammene gitt i planprogrammet som ble fastsatt av fylkestinget i april 2019.

I oversendelsesbrevet til kommunen beskrives planen på følgende måte:

Regional plan for arealbruk (RPA) erstatter Regional plan for arealbruk i Nord-Trøndelag fra 2013 og Regional strategi for arealbruk i Sør-Trøndelag fra 2014. RPA skal være et felles arealpolitisk rammeverk for samfunnsutviklingen i Trøndelag frem mot 2030. FNs bærekraftsmål er lagt til grunn. Siden mange av FNs mål og delmål har en arealdimensjon i seg, blir arealpolitikken svært viktig for at Trøndelag skal lykkes med en bærekraftig samfunnsutvikling. Klimaomstilling og folkehelse er gjennomgående tema i planen. Under hvert av de to hovedkapitlene «Attraktive byer og livskraftige distrikter» og «Naturbasert næringsutvikling» er det flere delkapitler på ulike tema. Hvert tema/delkapittel er bygd opp med mål, hovedretningslinjer med underretningslinjer og utdypende og veiledende tekst.

Målene i RPA er mål for samfunnsutviklingen i Trøndelag og bygger på målene i Trøndelagsplanen og andre relevante regionale og nasjonale mål og strategier av betydning for arealbruk. Mål og retningslinjer angir ønsket retning for arealbruken i Trøndelag og skal være til hjelp i arbeidet med arealplanlegging, arealforvaltning og byggesaksbehandling. Det er lagt vekt på at dokumentet skal fungere både som et oppslagsverktøy, og som en utfyllende veileder.

Retningslinjene i planen er ikke juridisk bindende. Skillet mellom «skal» og «bør» er ment for å gi større forutsigbarhet for hva som forventes av arealplanlegging og -forvaltning fra regionale og statlige myndigheter. Retningslinjer med «skal» er uttrykk for tydelige regionalpolitiske forventninger på tvers av kommunene i Trøndelag. Noen kan også være uttrykk for lovkrav og tydelige nasjonale retningslinjer og forventninger til planlegging. Bruken av «bør» uttrykker større mulighet og behov for differensiering og avveining mellom ulike hensyn, f.eks. mellom by og distrikt og mellom fag-/myndighetsområder.

Handlingsprogrammet som følger i vedlegg 2 er først og fremst ment som disposisjon, men det er satt inn noen eksempler på type tiltak. I høringen er vi spesielt interessert i å få tilbakemelding på behov for felles satsinger med tiltak og aktiviteter for å nå mål om en bærekraftig samfunnsutvikling gjennom RPA.

I høringen ønsker Trøndelag fylkeskommune spesielt tilbakemelding fra kommunene på følgende:

- *Vil planen bli et nyttig verktøy for kommunene sin arealplanlegging og -forvaltning?*
- *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 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?*
- *Opplever dere retningslinjene som relevante og forståelige?*
- *Hvilke satsinger med tiltak og aktiviteter mener dere bør inn i handlingsprogrammet for at vi sammen kan nå mål i planen?*

Vurdering:

Kommunedirektøren ser positivt på at gjeldende Regional plan for arealbruk for Nord-Trøndelag fra 2013 blir erstattet av en ny regional arealplan for Trøndelag. Det er hensiktsmessig med en overordnet plan med et handlingsprogram med prioriterte tiltak for å sikre en samlet god arealutvikling i hele regionen. Planen fra 2013 har behov for oppdatering når FNs bærekraftsmål skal legges til grunn.

Verktøy?

Kommunedirektøren tror planen kan bli et godt verktøy for Verdal kommunes arealplanlegging og -forvaltning. Høringsutkastet for RPA 2021-2030 er omfattende (over 100 sider) og tar for seg mange tema. Som en førstegenerasjons arealplan for hele Trøndelag er det nyttig at de ulike temaene er grundig behandlet. En oversiktlig layout med sammendrag og tydelig fremhevede retningslinjer er viktig for å raskt finne frem i dokumentet. Høringsutkastet ser ut til å ha lyktes godt med dette. Planen kommer til å fungere bra som et oppslagsverk for å søke mer kunnskap om konkrete tema både for administrasjon, politikere og andre i ulike arealspørsmål. Verdal kommune er i sluttfasen av arbeidet med revidering av kommuneplanens samfunnsdel og arealdel frem mot 2030. Samfunnsdelen planlegges vedtatt i september og arealdelen på nyåret 2022. RPA kommer for seint for å få direkte betydning for arealstrategiene i samfunnsdelen, men siden innholdet i RPA delvis har vært kjent og i stor grad bygger på nasjonale og internasjonale bærekraftsmål er det mange sammenfallende føringer i det Verdal kommune allerede har lagt til grunn for egen arealutvikling og det som skisseres i RPA.

Differensiering?

Det er store ulikheter mht. arealutfordringer og muligheter i Trøndelag fylke og det er store ulikheter internt i mange av kommunene. Arealplanlegging- og forvaltning i Verdal kommune er på mange områder forskjellig fra eksempelvis Trondheim kommune og fra Leka kommune – og i Verdal kommune er eksempelvis utfordringene i sentrum annerledes enn i fjellbygda Vera. Til spørsmålet om innholdet i planen og retningslinjene ivaretar disse ulikhetene er kommunedirektørens vurdering at det hadde vært ønskelig om planen i enda større grad tydeliggjorde disse. Planen skiller flere steder mellom områder med utbyggingspress og områder med lite utbygging, ulike tilnærminger her kunne gjerne vært løftet mer frem. Planen har som undertittel «Bærekraftig og stedstilpasset». Høringsutkastet beskriver en rekke hensyn som skal og bør tas for å oppfylle bærekraftsmålene, men beskriver i liten grad aktuell retning der det er konflikt mellom to eller flere bærekraftsmål. Verdal kommune ønsker handlingsrom til å utforme egen arealpolitikk og selv gjøre avveinger der det er målkonflikter eller kommunen mener det er grunn til å gjøre tilpasninger. Samtidig ville det vært nyttig for kommunen om RPA hadde pekt på mulige prioriteringer i tilfeller der det er klare målkonflikter. RPA fremstår nå som en lang liste med «krav». I mange arealsaker er det vanskelig å ivareta alle hensyn like mye og alle hensyn er ikke like viktig alle steder. For kommunen ville det vært til hjelp om RPA var enda tydeligere på hvor og hva som kan forsvare en differensiert arealpolitikk.

Forutsigbarhet?

Kommunedirektøren ser det som ønskelig at retningslinjene i RPA bidrar til å gi kommunen forutsigbarhet og lokalt handlingsrom. Skillet mellom «skal» og «bør» i retningslinjene er tenkt å gi forutsigbarhet. Retningslinjene er ikke juridisk bindende slik at formuleringen «skal» innebærer ikke et absolutt krav til kommunen men en tydelig forventning. Der det benyttes «bør» gis det et signal til kommunen om større handlingsrom. Vi er usikre på om bruken av «skal» og «bør» slik det er formulert i høringsutkastet vil gi ønsket forutsigbarhet. Som kommentert i forrige avsnitt gir RPA få avklaringer når flere «skal» medfører motstrid. Flere av retningslinjene som har fått formuleringen «bør» omhandler tema som har langt strengere føringer i nasjonale retningslinjer og styringsdokumenter. Når det gjelder kapittel 4.1 – 4.5 har Verdal kommune gjennom samarbeidsprosjektet «Innherredsbyen» stilt seg bak retningslinjer

for fremtidig areal- og transportutvikling med langt mer ambisiøse bærekraftsmål enn det RPA legger opp til. I R2 står det eksempelvis at en kommune som Verdal *bør* planlegge slik at en størst mulig andel av fremtidig persontransport vil skje med gange, sykkel, kollektivløsninger eller annen lavutslippsløsning. Et «bør» her gir mye svakere styring enn både statlige planretningslinjer og felles strategi for Innherredsbyen. I formuleringen «annen lavutslippsløsning» vil elbil inngå. Å oppfordre til (el)bilbasert utbygging er i direkte motstrid med retningslinjen som sier at sentrene bør utvikles kompakt. Utvikling av kompakte senter handler om langt mer enn utslipp fra biler – sosial og økonomisk bærekraft er vel så viktig. Om det lokale handlingsrommet for kommunen som planmyndighet blir større eller mindre med RPA vil trolig avhenge mest av hvordan regionale myndigheter velger å forholde seg til RPA og de mulighetene for handlingsrom og stedstilpasning som planen har til hensikt å gi.

Relevante retningslinjer?

Arealtemaene som inngår i RPA er logiske og dagsaktuelle og de fleste av retningslinjene knyttet til de ulike temaene oppleves som relevante og forståelige. Noen av retningslinjene fremstår uklare og som allerede kommentert delvis i motstrid med andre retningslinjer og delvis vesentlig mer romslig enn nasjonale føringer.

Det som er skrevet om senterstruktur med tilhørende retningslinjer bør vurderes omskrevet. RPA definerer hvilke byer og tettsteder i fylket som skal ha status regionsenter og gir kommunene ansvaret for å definere lokalsenter og grendesenter/bydelssenter. Det gis ingen utfyllende beskrivelse av hva som skiller et lokalsenter fra et grendesenter mht. funksjonsinnhold eller innbyggertall. Det er positivt at kommunen gis stort handlingsrom i å definere sin senterstruktur, men samtidig vil dette gi ulike tolkninger fra kommune til kommune. Mange kommuner har interkommunalt arealsamarbeid og en felles forståelse av senternivå og retningslinjene for senterutvikling vil være viktig. En mer presis formulering av hva et lokalsenter og grendesenter er ville sikret mer sammenfall. Verdal kommune har i sin samfunnsdel foreslått Vuku sentrum som lokalsenter og Vinne og Stiklestad som grendesenter. Vinne og Stiklestad er områder der kommunen planlegger for vekst og ny boligbebyggelse. Begge disse ligger nært regionsenteret, men slik retningslinjene er formulert kan det også leses som det ikke er ønskelig med vekst eller nye boliger i grendesenter eller bydelssenter – kun i regionsenter og lokalsenter. I R1 står det at funksjoner som dekker *flere* kommuner (handel, tjenester, kulturtilbud og arbeidsplassintensive virksomheter) bør legges i *lokalsenter* og *regionsenter*. I andre deler av fylket kan det være gode grunner til at lokalsenter får regionale funksjoner, men for Verdal sin del er det ikke naturlig at funksjoner som har til hensikt å dekke *flere* kommuner legges til Vuku. «Byer og tettsteder» vil være en bedre formulering enn «regionsenter og lokalsenter» for å få frem intensjonen med å styrke sentre på alle nivå. Føringer for hva som bør ligge i hvilket type senter fremgår av retningslinjer i R2.

RPA er tydelig både i retningslinjer og tekst om at alle utbyggingsområder *skal* ha en effektiv arealutnyttelse. Det fremstår noe ulogisk at det i R10 kun står «bør være vurdert» og ikke «skal være vurdert» når det er snakk om utsjekk av mulig fortettpotensiale og omstrukturering før det settes av nye regionale næringsarealer.

Mulige tiltak i handlingsprogrammet?

Vedlagte handlingsprogram har listet opp noen eksempler på mulig oppfølgende tiltak. De fleste av tiltakene som omtales på side 7 og 8 er interessante for Verdal kommune. For mange av temaene vil godt kunnskapsgrunnlag i form av tilrettelagt statistikk knyttet til arealbruk- og utvikling i kommunen være av stor interesse. For å bedre ivareta natur- og kulturverdiene i kommunen er det behov for ekstern bistand til kartlegging av områder med behov for særskilt vern eller oppfølging. Deling av gode eksempler og pilotprosjekt for å innhente ny kunnskap er nyttig for mange av temaene. Det omfattende arbeidet Trondheim kommune har gjort innenfor

byutvikling har stor overføringsverdi til Innherredsbyene og et mulig tiltak innenfor tema byutvikling kan være et prosjekt som skalerer ned erfaringene for å gjøre de enda mer relevante for småbyene i fylket. For Verdal kommune og øvrige Innherredsbykommuner skal areal- og transportplanlegging følges opp gjennom allerede vedtatte handlingsprogram som del av felles strategi. Verdal kommune forventer at retningslinjer og handlingsprogram for RPA og strategien for Innherredsbyen er samordnet og at RPA støtter opp under ambisjonen ved Innherredsbyprosjektet om å kvalifisere småbyregionen for byvekstmidler. Verdal kommune har store sammenhengende arealer avsatt til næringsutvikling på Ørin og det er et varslet behov for mye mer næringsareal i årene som kommer. Bistand til en mulighetsstudie for å kartlegge fortettpotensiale og eventuelle omstrukturingsmuligheter innenfor eksisterende næringsområde ville vært av stor verdi for kommunen og forhåpentligvis også hatt overføringsverdi til andre kommuner i fylket. Det er behov for å se på nye modeller for organisering og samordning for å endre eiendomsgrenser, koordinere bruk av arealer, flytte virksomheter etc. for å oppnå en fremtidig mer hensiktsmessig arealbruk av et så stort næringsområde som Ørin. Gjennomføring av en slik prosess vil kreve kompetanse og ressurser. Verdal kommune ser også et særlig behov for bistand til en interkommunal strategi for råstoffuttak og deponering av masser tilsvarende det som er utarbeidet for Trondheimsregionen.