

Samordnet areal- og transportplanlegging - statlige føringer



Å nå transportrelaterte miljø- og klimamål krever samordning mellom aktører og aktiv og langsiktig bruk av mange av de virkemidler Tiltakskatalogen beskriver. Plan- og bygningsloven (Pbl) slår fast at offentlig planlegging på alle nivåer, og i sektorplanlegging styrt ut fra andre lover enn Pbl, skal ta hensyn til statlige føringer for en miljørettet og samordnet areal- og transportplanlegging (SAT) eller samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging (BATP). Statlige forventninger og planretningslinjer konkretiserer hvordan en skal arbeide for å nå målene. Evalueringer peker på at de statlige føringer gir et bra kunnskapsgrunnlag for lokal planlegging, men understreker at målene i større grad må suppleres med organisatoriske og økonomiske ressurser. På transport-området gir Nasjonal Transportplan (NTP) føringer gjennom økonomiske og organisatoriske virkemidler, men økonomi har noen ganger enn større betydning enn miljø og klima.

1 Problem og formål

Transport er en vesentlig bidragsyter til miljø- og klimaproblemer lokalt, nasjonalt og globalt. På tross av nasjonale og lokale mål for en bærekraftig utvikling økte transportrelaterte miljø- og klimaproblemer i perioden 1990 - 2020. Foreløpige tall fra SSB Statistikk (juni 2023) viser at utslippene av klimagasser i Norge i 2022 var på 48,9 millioner tonn CO₂-ekvivalenter. Det tilsvarer en nedgang på 0,5 prosent fra året før. Det er med andre ord nødvendig å redusere transportomfanget og legge til rette for mer miljøvennlige transportmiddelvalg for å utvikle funksjonelle og miljøvennlige byområder og for å nå klimamålene.

Transport er en nøkkelaktivitet i et moderne samfunn og en rekke forhold påvirker både transportomfanget og måten individer og gods transporteres. Samfunnets oppgaveløsning er i stor grad preget av arbeidsdeling, spesialisering og oppdeling i sekvenser. Sektoroppdelingen er mindre egnet til å håndtere problemer på tvers av sektorer. Kompleksitet skaper behov for å samordne fordi virkningene av sektortiltak ofte rammer utover sektoren. Samordning dreier seg om å forsøke å få på plass løsninger som bidrar til at flere mål kan nås. Et sitat fra Klimaforliket (2012) illustrerer at nasjonale myndigheter i lang tid har sett behovet for nye organisatoriske og økonomiske virkemidler:

«Klimaforliket innebærer at persontransportveksten i storbyene skal tas med kollektivtransport, sykkel og gange. For å følge opp denne målsettingen innføres det en ny måte å organisere transportpolitikken i byområdene. De nye bymiljøavtalene innebærer en større helhet i bypolitikken ved at staten, fylkeskommunene og kommunene går sammen i forhandlinger og forplikter seg til å følge opp felles mål som nedfelles i bymiljøavtalen». (KLD 2012-2013). Se også tiltaket [Byvekstavtaler/bypakker](#).

Nasjonal transportplan følger opp Nullvekstmålet, som på miljøfeltet bygger på Klimameldingen fra 2021 (Klima- og miljødepartementet, KLD 2021). Behovet for en bred og samordnet innsats for å nå målene framgår tydelig av siste Nasjonal transportplan (2022-2033). Et gjensidig samvirke mellom arealbruk og transport-system påvirker både transportomfang, transportmiddelfordeling og hvor det er interessant å ta arealer i bruk til forskjellige formål. Behovet for samordning (SAT) understrekes av at begge politikkområder har stor betydning for folks transportatferd. Man tar i dag ofte også med boligbygging, hvilket gir begrepet BATP/Samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging (Langeland mfl. 2022). Tre hovedmål er; Begrense arealbruken, Redusere transportmengden og Endre transportmiddelfordelingen slik at den blir bedre for miljøet.

Tiltaket beskriver noen av de rammer staten har utviklet for å få til en samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging; Statlige forventninger, Statlige planretningslinjer (SPR), tidligere kalt Rikspolitiske retningslinjer RPR) , og Nasjonal transportplan (NTP). Per 2023 foreligger 5 planretningslinjer, hvorav tre er SPR og to er RPR: RPR for vernede vassdrag og [RPR for å styrke barn og unges interesser i planleggingen](#) (RPRBU).

2 Statlige retningslinjer og forventninger

SAT-konseptet ble fra starten i 1993 hjemlet i *Rikspolitiske retningslinjer for samordnet areal- og transportplanlegging (RPR-SAT)*. Hensikten var å oppnå en bedre samordning av areal- og transportplanlegging i og på tvers av kommuner, sektorer og forvaltningsnivåer. Fra 2009 brukes *Nasjonale forventninger* som lages hvert 4. år og *Statlige planretningslinjer (SPR)* som har et lengre perspektiv og som skal konkretisere forventningene. Begge er et baktepper for kommunenes og regionenes politikk.

Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging

[Plan- og bygningsloven](#) slår fast at:

«Planleggingen skal fremme bærekraftig utvikling til beste for den enkelte, samfunnet og framtidige generasjoner. Planlegging etter loven skal bidra til å samordne statlige, regionale og kommunale oppgaver og gi grunnlag for vedtak om bruk og vern av ressurser. (Pbl § 1-1).

Nasjonale forventninger til lokal planlegging skal gi styringssignaler til ulike prosesser før oppstart:

«For å fremme en bærekraftig utvikling skal Kongen hvert fjerde år utarbeide et dokument med nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging. Dette skal følges opp i planleggingen etter denne lov og legges til grunn for statens deltaking.» (Pbl § 6-1)

De nyeste [Nasjonale forventningene til regional og kommunal planlegging 2023 - 2027](#), vedtatt i juni 2023 (KDD 2023a), bygger på at regjering og storting har bestemt at FNs 17 bærekraftsmål skal være det politiske hovedsporet for å håndtere vår tids utfordringer. De er mer omfattende enn tidligere utgaver og dekker de fleste samfunnsområder. Formålet er å bidra til god prioritering i situasjoner med konflikter og i usikre tider. Noen prinsipper som ikke alltid har vært så godt synliggjort, er at:

- «Ingen skal utelates, og de mest sårbare gruppene må derfor prioriteres i planleggingen.»
- «For regjeringen er det sentralt å bidra til sosial og geografisk omfordeling.»
- «Kommunene har et særlig ansvar for å sikre lett tilgjengelige arealer til opphold og aktivitet for barn og unge, eldre og mennesker med nedsatt funksjonsevne.» Se forventning nummer 25.
- «Fortetting og transformasjon av bolig- og næringsområder vurderes før nye, større utbyggingsområder tas i bruk (forventning 49) og der alternativet er utbygging av dyrka jord (forventning 68)
- «Parisavtalen om klima og det globale rammeverket for naturmangfold er sentrale for at bærekraftmålene kan nås, og forplikter til innsats også i fylkeskommuner og kommuner.»

Forventningene omfatter i alt 72 forventninger som skal konkretiseres i statlige

planbestemmelser og planretningslinjer. De er inndelt i fem grupper og begrunnes i kapitler vist tabell 1. Regjeringen forventer at de nasjonale hensyn ivaretas, Innsigelser skal derfor bare fremmes når nasjonale og viktige regionale interesser gjør det nødvendig, og der tidlig dialog ikke har ført fram (KDD 2023a).

Tabell 1: Hovedmålområder og kapitler som beskriver delmål i de Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging 2023 - 2027 (KDD 2023a)

Hovedmålområde	Delmål beskrevet i kapitler	Antall
Samordning og samarbeid i planleggingen	• Oppdaterte planer • Effektive og involverende planprosesser • Kunnskapsbasert planlegging, kompetanse og kvalitet • God samordning mellom myndighetene	18
Trygge og inkluderende lokalsamfunn	• Levende tettsteder og bygder • Nok og varierte boliger • Gode fysiske rammer for hverdagslivet • Natur- og kulturmiljø som ressurs • Bedre levekår og folkehelse • Varierte møteplasser og tilbud	12
Velferd og bærekraftig verdiskaping	• Legge til rette for grønne industrinæringer • Tilgang på kompetanse, arbeidskraft og gode tjenester • God infrastruktur som grunnlag for verdiskaping • Tilrettelegging for natur- og kulturbasert næringsliv • Verdiskaping i en sirkulær økonomi	14
Klima, natur og miljø for framtida	• Helhetlig planlegging for å nå klima- og miljømålene • Forebygge klimagassutslipp, sikre mulighet for CO₂opptak • Bevare naturmangfold, friluftsinnteresser og kulturmiljø • Rene og rike vann og vassdrag	18
Samfunnssikkerhet og beredskap	• Naturfarer og klimatilpasning • Forsvarets arealbehov • Vern av dyrka jord • Rent og trygt drikkevann • Risiko- og sårbarhetsanalyser	10
SUM		72

Statlige planretningslinjer for samordnet bolig- areal- og transportplanlegging (SPR-SAT)

Gjeldende Statlige planretningslinjer for samordnet bolig- areal- og transportplanlegging ble fastsatt i 2014 (KMD 2014). De gir både mål for arbeidet og veiledning for prosessen:

«Planlegging av arealbruk og transportsystem skal fremme samfunnsøkonomisk effektiv ressurs-utnyttelse, god trafiksikkerhet og effektiv trafikkavvikling. Planleggingen skal bidra til å utvikle bærekraftige byer og tettsteder, legge til rette for verdiskaping og næringsutvikling, og fremme helse, miljø og livskvalitet. Utbyggingsmønster og transportsystem bør fremme utvikling av kompakte byer og tettsteder, redusere transportbehovet og legge til rette for klima- og miljøvennlige transportformer.

Tabell 2: Veiledning for prosessen for samordnet areal- og transportplanlegging (KMD 2014, §4).

4.1 Rammer for utbyggingsmønster og transportsystem bør fastsettes i regionale planer i tråd med disse retningslinjene. Planene bør avklare utbyggingsmønster, lokalisering av regionale handels- og servicefunksjoner og hovedtrekkene i transportsystemet, herunder knutepunkter for kollektivtrafikken. Planene bør trekke langsiktige grenser mellom by- og tettstedsområder og store sammenhengende landbruks-, natur- og friluftsområder.

4.2 Utbyggingsmønster og transportsystem må samordnes for å oppnå effektive løsninger, og slik at transportbehovet kan begrenses og det legges til rette for klima- og miljøvennlige transportformer.

4.3 I by- og tettstedsområder og rundt kollektivknutepunkter bør det legges særlig vekt på høy arealutnyttelse, fortetting og transformasjon. Samtidig bør hensynet til gode uteområder, lysforhold og miljøkvalitet tillegges vekt, i tråd med statlige normer og retningslinjer. Potensialet for fortetting og transformasjon bør utnyttes før nye utbyggingsområder tas i bruk.

4.4 Infrastruktur og framkommelighet for kollektivtrafikken skal prioriteres i planleggingen. I transportkorridorer hvor det er grunnlag for det, skal areal og kapasitet til bane og annen kollektivtrafikk vektlegges. Knutepunkter for kollektivtrafikken bør ha gode overgangsmuligheter mellom ulike transportmidler. Det bør legges til rette for innfartsparkering langs hovedlinjene for kollektivtrafikken. Planleggingen skal bidra til å styrke sykkel og gange som transportform. I større by- og tettstedsområder der økt bruk av sykkel og gange kan bidra til effektive løsninger for transportsystemet, bør det utarbeides planer for et sammenhengende gang- og sykkelveinett med høy kvalitet.

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.

Retningslinjenes (§5) slår fast at planlegging av utbyggingsmønster og transportsystem skal omfatte vurdering av alternativer som beskriver konsekvenser for miljø og samfunn, herunder samfunnsøkonomiske virkninger og mulige negative virkninger for nærmiljøets kvaliteter, sosial bærekraft og boligmarkedet. Regionale planer bør vurdere sentrumsnære utbyggingsområder som reduserer arealkonflikter og muliggjør bærekraftige transportløsninger, men skal samtidig hensynta behovet for friluftsområder, sammenhengende grøntarealer og gode nærmiljøer for ulike befolkningsgrupper. Se tiltakene [Fortetting med kvalitet](#), [Bystruktur og trafikkreduksjon](#), [Overordnet grønnstrukturplanlegging](#) og [Arealbeslag, klima og naturinngrep](#).

Kommunal- og distriktsdepartementet (KDD 2022c) har på grunnlag av en bred evaluering,

se omtale i kapittel 5, startet arbeidet med å revidere og fornye RPR-SAT. Arbeidet vil kreve en grundig og god prosess med ulike aktører og vil sees i sammenheng med nye nasjonale forventningene til planlegging i kommuner fra juni 2023.

Statlige planretningslinjer for klima- og energiplanlegging og klimatilpasning

Kommunene og fylkeskommunene er pålagt å lage og vedta en *planstrategi i hver valgperiode*. Fristen er ett år etter konstituering av kommunestyre eller fylkesting. Kommunale og regionale planstrategier har ingen direkte rettsvirkning for kommunens innbyggere, men gir føringer for planarbeidet. Om innholdet heter det:

«Planstrategien bør omfatte en drøfting av kommunens strategiske valg knyttet til samfunnsutvikling, herunder langsiktig arealbruk, miljøutfordringer, sektorenes virksomhet og en vurdering av kommunens planbehov i valgperioden». (Pbl § 10-1).

I 2018 ble det laget Statlige planretningslinjer for klima- og energiplanlegging og klimatilpasning. De under-streker at ansvaret for klimaplanlegging ligger til alle nivåer:

«Kommunene, fylkeskommunene og staten skal gjennom planlegging og øvrig myndighets- og virksomhetsutøvelse stimulere til, og bidra til reduksjon av klimagassutslipp, samt økt miljøvennlig energiomlegging. Planleggingen skal også bidra til at samfunnet forberedes på og tilpasses klimaendringene (klimatilpasning). (Klima - og miljødepartementet KLD 2018)

[KDD-rapporten: Verktøy for reduksjon av klimagassutslipp i planlegging etter plan- og bygningsloven](#) (2022a), følger opp retningslinjene med konkrete grep, se tabell 3.

Tabell 3: Eksempler på konkrete grep for reduksjon av klimagassutslipp i planlegging etter plan- og bygningsloven. KDD (2022a).

Planene bør omfatte et handlingsprogram med en tydelig ansvarsfordeling for oppfølging av klima- og energiplanene og vurderinger av sammenhengen mellom klima- og energiplanlegging og samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging.

Arealer som vurderes tatt i bruk til utbyggingsformål i kommune- og reguleringsplaner kan være utsatt for farer, som for eksempel flom og skred. Utbygging kan også øke påkjenningen for nedenforliggende arealer. For å kunne forebygge tap av liv, helse, kritisk infrastruktur og andre materielle verdier er det nødvendig at det, gjennom risiko- og sårbarhetsanalyser tidlig i planprosessen, vurderes om klimaendringer gir et endret risiko- og sårbarhetsbilde.

Ved planlegging av nye områder for utbygging, fortetting eller transformasjon, skal det vurderes hvordan hensynet til et endret klima kan ivaretas. Det bør legges vekt på gode helhetlige løsninger og ivaretagelse av økosystemer og arealbruk med betydning for klimatilpasning, som også kan bidra til økt kvalitet i uteområder. Planer skal ta hensyn til behovet for åpne vannveier, overordnede blågrønne strukturer, og forsvarlig overvannshåndtering.

Bevaring, restaurering eller etablering av naturbaserte løsninger (slik som eksisterende våtmarker og naturlige bekker eller nye grønne tak og vegger, kunstige bekker og basseng mv.) bør vurderes. Dersom andre løsninger velges, skal det begrunnes hvorfor naturbaserte løsninger er valgt bort.

Retningslinjer for statlig lokalisering

Tennøy mfl. (2017) har vurdert utfordringer ved lokalisering av statlige arbeidsplasser i forhold til samfunnsmessige mål og utfordringer. Det foreligger nå retningslinjer for *Lokalisering av statlige arbeidsplasser og statlig tjenesteproduksjon* (KDD 2022b og 2023b). Fagdepartementene må følge disse ved omlokalisering, nybygging og utvidelse og varsle KDD. Minst tre alternativer må vurderes og balanse mellom sektorens behov, og ulike lokalpolitiske vurderinger må gjøres i samarbeid med KDD. Fagdepartementet fatter beslutninger evt etter framlegg for regjeringen.

Bruk av statlige retningslinjer som grunnlag for innsigelser

Innsigelser, hjemlet i Pbl §5, er et styringsverktøy for å hindre at en kommunal plan blir endelig vedtatt før konflikt med hensyn til nasjonal eller vesentlig regional betydning er løst. Loven krever enighet for at kommunen skal kunne fatte planvedtak med rettsvirkning. Mange innsigelser løses gjennom dialog mellom kommune og innsigelsesmyndighet, og kommer ikke til mekling hos statsforvalteren. KDD har det siste ordet om enighet ikke oppnås.

Regionale og statlige myndigheter reiste i årene etter at RPR-SAT ble vedtatt, en rekke innsigelser (Moen og Strand 2000, Nenseth og Strand 2002), fordi arealet var jordbruksareal, lå for langt fra eksisterende tettsted eller at transportinfrastrukturen ikke var miljømessig god nok. I 2017 vedtok Stortinget strengere regler om begrunnelse for innsigelse, samt en adgang for kommunene til å utfordre innsigelser med søksmål til domstolene. Etter dette har det blitt færre innsigelser, se tiltaket [Innsigelser etter plan- og bygningsloven](#).

3. Supplerende tiltak fra Nasjonal transportplan

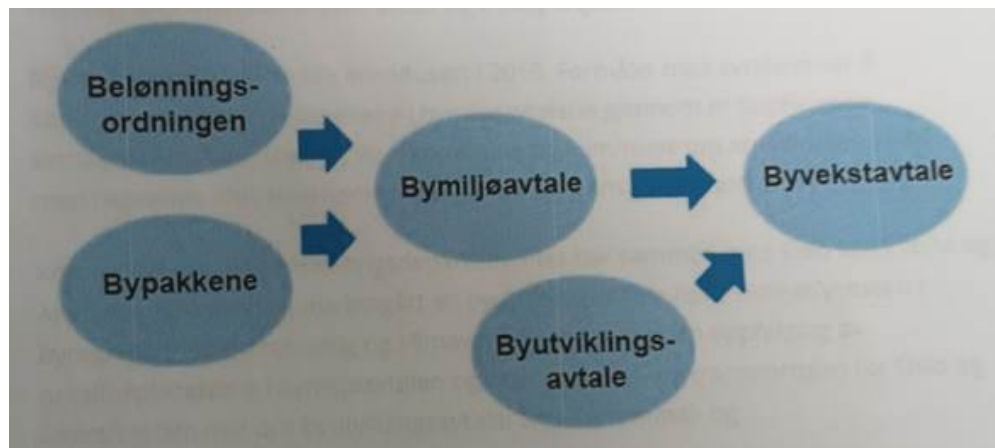
Nullvekstmål og statlige støtteordninger

Når det gjelder samordning av areal- og transportplanleggingen, understreker Samferdselsdepartementet:

«Klimagassutslipp, kø, luftforurensning og støy skal reduseres gjennom effektiv arealbruk og ved at veksten i persontransporten tas med kollektivtransport, sykling og gange.» (SD 2021).

En samordnet areal- og transportplanlegging etter Pbl er ikke nok for å nå mål om redusert vekst i biltrafikken, mer miljøvennlig transportmiddelfordeling og i siste instans reduserte miljø- og klimaproblemer. Det trengs samordning med virkemidler og tiltak som bygger på beslutninger i andre prosesser enn planlegging etter Pbl. Videre trengs prosesser som ivaretar samordning og politisk vilje til å fremskaffe nødvendige ressurser.

Belønningsordningen for å «stimulere fylkes- kommunene til å satse på lokal kollektivtransport» ble innført gjennom [statsbudsjettet](#) for 2004. Nullvekstmålet for persontransport med bil førte til at NTP (2014-2023) innførte Helhetlige bymiljøavtaler. I neste NTP (2018 -2029) kom byutviklingsavtaler og byvekstavtaler (se figur 1).



Kilde: Shutterstock

Figur 1: Overgang fra tidligere avtaler i NTP til byvekstavtaler (Sd 2021b)

Belønningsordningen som skal fremme gange, sykling og bruk av kollektivtrafikken fases gradvis ut, men midlene videreføres i byvekst-avtalene (SD 2022). Ordningene Byvekstavtalene gjelder de 9 største byområdene. I NTP (2022 -2033) er nullvekstmålet noe revidert og omfatter også en effektiv arealbruk og midler til avtaler for fem mindre byer som ikke er aktuelle for byvekstavtaler. Som faglig grunnlag for byvekstavtalene har Statens vegvesen og Jernbanedirektoratet i samarbeid med lokale myndigheter laget og beskrevet åtte [Byutredninger](#).

Norske småbyer og større tettsteder er ofte viktige nasjonale transportknutepunkt i sine regioner. Gode transportløsninger er også avgjørende for omlandets tilgang til småbyenes regionale funksjoner. For småbyer og større tettsteder er det særlig viktig med infrastruktur som binder byene sammen med omlandet, og som utvider bo- og arbeidsmarkedsregionene. Regjeringen mener det samtidig må tilrettelegges for smart og bærekraftig mobilitet.

Det foreligger også nullvekstsatsinger for bygdesentra, så kalte Bygdemiljøpakker. **I motsetning til bypakkene og byvekstavtalene følger det ikke statlige midler med ordningen.** Bygdemiljøpakkene handler om at fylkeskommunen «låner bort verktøykassen sin», og kan bidra med veiledning, nettverksbygging og plan- og strategiarbeid (Viken fylkeskommune 2021). Man mener de bidrar til en mer helhetlig areal-, transport- og mobilitetsplanlegging, se: <https://midt-telemark.kommune.no>.

NTP (2022-2033) har i alt satt av 80,1 mrd. 2021-kr til byområder som er aktuelle for byvekstavtaler og andre statlige tilskudd. For byvekstavtaler er blant annet følgende prioritert:

- 24,1 mrd kr til kollektiv/gang- og sykkeltiltak langs riks-, fylkes- og kommunale veier
- 26,3 mrd kr i særskilt tilskudd til store kollektivprosjekter (50/50-ordningen)
- 28,5 mrd kr i statlig tilskudd til byområder. Belønningsmidler som kan brukes til drift og reduserte priser på kollektivtrafikk og tilskudd til fjerning av rushtidsavgift på

For fem mindre byer er 600 mill kr avsatt til styrket satsing på kollektivtransport, sykling og gange.

Konseptvalgutredning (KVU) av transportinvesteringer

En konseptvalgutredning er en statlig utredning på strategisk nivå som vurderer fremtidig utvikling av transportsystemet, for et byområde eller for en lengre veistrekning. KVU blir gjort for statlige prosjekter med antatt investeringskostnad på over 1 mrd. kroner. Hensikten er å vurdere alternative måter å løse transportbehov på. Utredningene og etterfølgende kvalitetssikring, KS1, skal gi grunnlag for beslutning om man skal starte planlegging etter Pbl. SD (2020) har gitt kriterier for hvordan arbeidet skal legges opp.

De seks hovedkapitlene i en konseptvalgutredning, er:

- Behovsanalyse (prosjektutløsende behov)
- Strategi kapittel (mål for prosjektet/tiltaket/byområdet)
- Overordnede krav (krav til prosjekt/tiltak)
- Mulighetsstudie (vurdering av aktuelle løsningsmuligheter)
- Alternativanalyse (utvikling av konsept, vurdering av konsept og anbefaling)
- Føringer for videre planlegging

KVU blir kvalitetssikret av eksterne konsulenter (KS1). Statens vegvesen lager KVU på bestilling fra Samferdselsdepartementet. Det er Regjeringen som beslutter hvilket konsept som skal legges til grunn for videre planlegging. For større prosjekter kreves det en ekstra ekstern kvalitetssikring av forprosjekter (KS2) som skal gå gjennom styringsunderlag og kostnadsoverslag før vedtak om bevilgning i Storting og oppstart av prosjektet (Finansdepartementet 2019).

4. Hvor er tiltaket egnet

De Statlige forventningene og retningslinjene for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging gjelder for planlegging i hele landet. Siden det er store forskjeller mellom ulike områder, peker de nyeste forventningene på at praktisering av retningslinjer må tilpasses regionale og lokale forhold:

«Alle kommunene skal ha mulighet til å utvikle små og store lokalsamfunn. Særlig i de områdene der folketallet går ned eller står stille, må det være betydelig større vekt på de lokale vurderingene og prioriteringene.» (KDD 2023a).

5 Bruk av tiltaket - evaluering og erfaringer

Statlige retningslinjer gir gode mål for retningen og bred faglig

kunnskap

Fylkeskommunale areal- og transportplaner og kommuneplanenes tekstdeler slår ofte fast at areal- og transportplanleggingen skal være samordnet. De utvalgte arealenes avstand til eksisterende bysentrum og til knutepunkter i det kollektive transportsystemet har avgjørende betydning både for transportmengde og framtidig transportmiddelfordeling.

Reguleringsplaners angivelse av utnyttelsesgrad og de regulerte arealers beliggenhet relativt til transportinfrastrukturen, er prosesser av betydning for miljøpolitikken. Se tiltaket

[Lokalisering av arbeidsplasser og boliger](#).

Staten har helt fra 1990-tallet initiert forsøksordninger for å stimulere til RPR-SAT.

Evalueringer av forsøkene viser at signalene i RPR-SAT ofte har gitt politikerne et godt kunnskapsgrunnlag for nye og ambisiøse mål, vært et viktig verktøy for offentlig planlegging og for statsforvalternes veiledning av kommunene. Samtidig peker flere på at det må settes av organisatoriske og økonomiske ressurser hvis en skal nå mål i praksis (Lyssand Larsen 1993, Opedal mfl. 1998, Nielsen mfl. 2000, Moen og Strand 2000, Strand mfl. 2010a, Plathe 2016, Nordahl mfl. 2019 og Langeland mfl. 2022)

NTPs nye Bymiljø- og byvekstavtaler, se figur 1, kopler mål og institusjonelle og økonomiske virkemidler. NTP (2022 - 2033) beskriver erfaringer med byvekstavtalenes styringsmodell, indikatorer for oppfølging av avtalene og behovet for evaluering. De finner at modellen «*har gitt et løft og en tydelig retning for areal- og transportpolitikken de siste årene*».

Utredningene har gitt god kunnskap om hvilke virkemidler og kombinasjoner av transport- og arealtiltak som må til for å nå nullvekstmålet i byvekstavtalene. Trafikktellinger (byindeksen) skal være hovedindikator for oppfølging av nullvekstmålet og reisevaneundersøkelser skal inngå som støtteindikator. Samferdselsdepartementet (2022) gir oversikt over og linker til gjeldende og tidligere avtaler per september 2022. Etter dette har Trondheims-området blitt enige om en ny avtale (SD 2023).

Ny evaluering gir anbefalinger til forbedringer - også til bruk lokalt

Den nyeste evalueringen i fire større byområder/regioner har sett på hvordan SPR-BATP fungerer som planfaglig bevisstgjøring og prosessuelt verktøy i plansystemet (Langeland mfl. 2022). Evalueringen er basert på tidligere forskning, årsrapporter fra statsforvalterne, KOSTRA-statistikk, informasjon fra statsforvalterne om innsigelser, intervjuer med 50 aktører og skriftlige innspill fra flere departementer. De oppsummerer dette i 7 hovedfunn, 10 anbefalinger og 32 forslag til justering av dagens retningslinjer for å sikre bedre styringsverktøy for tilrettelegging for klima- og miljøvennlige transportformer.

Balansen mellom tydelighet og fleksibilitet berører dualiteten i Pbl om både å ivareta prinsippet om nasjonal styring (pbl som en koblingslov til andre sektorlover) og prinsippet om lokalt selvstyre. For å sikre legitimiteten til SPR-BATP bør de oppdateres slik at det blir tydeligere:

- hvilke avveininger og prioriteringer som «skal» eller «bør» gjøres
- at Klima- og naturhensyn skal være et tyngre premiss
- at denne vektleggingen har betydning for innsigelsesgrunnlaget i konfliktsaker.

Et annet forslag er å endre retningslinjenes tittel til *Statlige planretningslinjer for bærekraftig arealbruk og mobilitet*, dvs. RPR-BAM. Mobilitet gir et bredere mer fremtidsrettet perspektiv enn begrepet transport og transportsystemer. Mobilitet handler om å forenkle tilgjengelighet for personer og varer og å utvikle helhetlige og bærekraftige løsninger på tvers av alle transportformer. Samordningsbegrepet har vært tett knyttet til samfunnsøkonomisk effektiv ressursutnyttelse. Evalueringen mener at fokuset nå bør rettes mot klima-perspektivet, bevaring av natur og biologisk mangfold, bevaring av dyrka og dyrkbar mark, fremme folkehelse og sikre sosial bærekraft. Det trengs et sammensatt virkemiddelapparat for å redusere sosiale og geografiske ulikheter i by- og stedsutvikling, se Finansdepartementet, Sverige (2021).

SPR-BATP skal gjelde hele landet, men bør struktureres for ulike typer områder, f.eks. en todeling:

- Del 1: Større byområder/områder med utbyggingspress og grunnlag for et godt kollektivtilbud
- Del 2: Områder med mindre eller lite utbyggingspress der det er behov for andre typer mobilitetsløsninger enn tradisjonell kollektivtrafikk.

Mikrourbanisering på mindre tettsteder (200 - 2000 innbyggere)

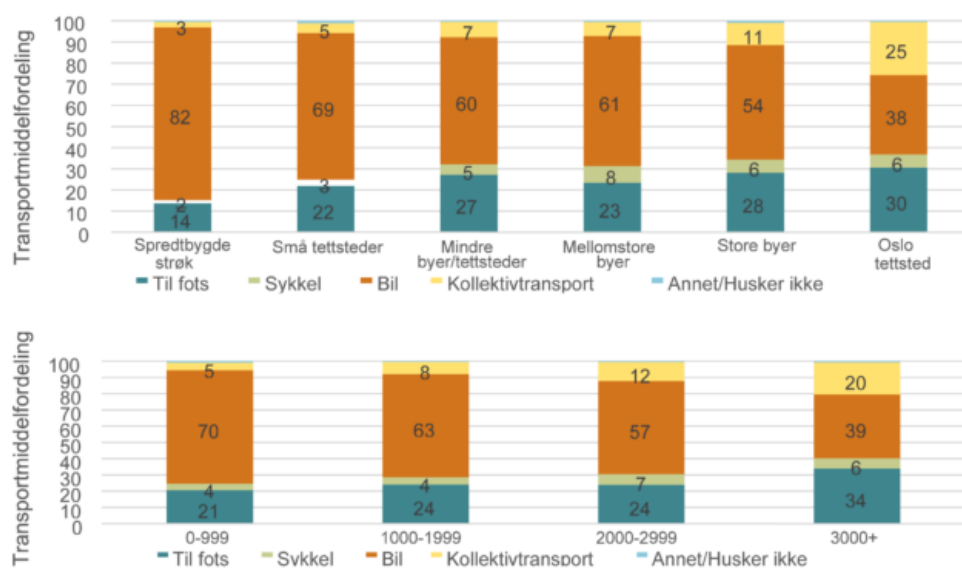
Mikrourbanisering er et nytt begrep for strategisk stedsutvikling av mindre tettsteder. Særlig fokus ligger på sentrum hvor offentlige aktører, næringsliv og frivilligheten arbeider sammen med mål om å øke attraktiviteten til tettstedet. Mikrourbanisering kan være knyttet til fysiske egenskaper ved stedet som for eksempel samlokalisering av arbeidsplasser, boliger, offentlige tjenester, sentrums-tilbud, skolebygg, kulturhus, samfunnshus, idrettsanlegg og offentlige møteplasser i lokalsenteret. Det kan også være knyttet til ikke-fysiske egenskaper som aktørsamarbeid, aktivitet i sentrum og andre elementer som gjør et tettsted til et attraktivt sted å jobbe, bo eller besøke. Knapskog mfl. (2023) beskriver eksempler på mikrourbanisme i ni tettsteder. Betingelser god mikrourbanisering er at det finnes et kommunalt vedtak om sentrumssatsing, at kommunale strategier og planer legitimerer og bidrar til ønsket utvikling og at det er at kommunene selv som drar prosessen.

6 Miljø- og klimavirkninger

Et stort antall av tiltakene, som gjelder påvirkning av transportomfang og transportmiddelfordeling, er relevante for arbeidet med SAT og mål om å begrense transportveksten.

For å realisere nullvisjonens mål, må myndighetene skape en politikk som påvirker de faktorer som påvirker om du og jeg velger å ta privatbilen eller å gå, sykle eller reise kollektivt. Forskning viser f.eks. at tilgang på parkeringsplasser ved bolig og arbeidssted er en viktig faktor ved valg av transportmiddel (Engebretsen og Christiansen 2011, Strand m. fl. 2010b, Christiansen mfl. 2015 og 2016, Lunke og Engebretsen 2021. Se også tiltakene [Bystruktur og trafikkreduksjon](#), [Helhetlig parkeringspolitikk](#), og tiltaksgruppen [Tilrettelegging for kollektivtrafikk](#).

En vellykket praktisering av RPR-SAT vil uten tvil ha en gunstig effekt på miljø og klima. Flere tiltak i Tiltakskatalogen gir informasjon om virkninger av å tilstrebe samordnet areal- og transportplanlegging; se [Lokalisering av arbeidsplasser og boliger](#), og [Bystruktur og trafikkreduksjon](#). Nasjonale reisevaneundersøkelser (RVU) dokumenterer klart at reisemønster og reisemåte er et resultat av samspillet mellom daglige aktivitetsbehov og fysiske rammebetingelser. Lokaliseringsmønster, arealbrukstetthet, kollektivtilbud og parkeringsrestriksjoner har betydning for hvor mange som velger å gå eller reise kollektivt til daglige gjøremål (Christiansen mfl. 2015 og Lunke og Engebretsen 2021). Tiltaket [Bystruktur og trafikkreduksjon](#) visere at både størrelse og tetthet påvirker transportatferden. De fleste daglige reisene gjøres med bil og andelen blir større jo mindre stedet er og jo mindre tett befolkningen bor, se figur 2.



Figur 2:

Transportmiddelfordeling og befolkningstetthet ved bosted (personer per km² i grunnkretsen). Reiser under 100 km som starter i hjemmet. Utvalget delt i desiler, hver stolpe representerer ti prosent av utvalget. Signifikant for $p < 0,001$ (Kjikkvadrattest).

En byplanstrategi med vekt på bymessig fortetting, kombinert med et effektivt kollektivsystem, kan bidra til å redusere biltrafikken i de store tettstedene og å sikre landbruksarealer. Høy tetthet og kortere avstand til daglige gjøremål kan medføre at flere går eller sykler. Men fortetting er ingen uproblematisk vei mot bærekraftige byer og tettsteder. Det er nødvendig å klargjøre hva slags fortetting som skal gjennomføres og mulige uheldige konsekvenser for andre mål f eks nedbygging av grønne områder og arealer, se [Overordnet grønnstrukturplanlegging](#) og [Fortetting med kvalitet](#). Flere forskere mener man bør legge mer vekt på tilgjengelighet til funksjoner enn på fortetting (Nordahl mfl. 2019, KLD 2021, Lunke 2020, Lunke og Engebretsen 2021). Se også [Bystruktur og trafikkreduksjon](#) som, etter en gjennomgang av hva som påvirker transportvalg, konkluderer med:

«Dersom fokus vendes vekk fra fortetting og mot tilgjengeligheten i eksisterende områder, kan vi kanskje oppnå oppsatte transportmål, samtidig som attraktive boområder for alle grupper av befolkningene sikres.»

7. Andre virkninger

En bilbasert utvikling eller endring av dette har mange andre konsekvenser enn de som gjelder miljø, og klima. Forskere i SINTEF, NIBR og TØI har utviklet et verktøy, *EE settlement*, som skal gjøre det enklere å sammenlikne ulike alternativer. Verktøyet tar utgangspunkt i geografisk plassering av boligområdet, antall og type boligbygg, næringsbygg og infrastruktur, informasjon om befolknings-sammensetning og transportbehov. Beregningene viser hvilke utbyggingsalternativer som kommer best ut når det gjelder energibruk, klimagassutslipp og kommunale kostnader til service og kommunikasjon mv. Se [Fula m. fl. \(2021\)](#).

Sosial bærekraft – den tredje bærekraftdimensjonen – blir ofte oversett. Samtidig kan miljø- og økonomimål ikke løses av teknologi alene. Elektrifisering kan redusere utslipp av miljøgifter, men det finns ved økt etterspørsel ikke nok av enkelte grunnstoffer til batteriene. Denne flaskehalsen kan «*antakelig bare ordnes vha sosiale endringer - f eks til en livsstil med mindre bilbruk*» (Lopez 2021).

8. Kostnader for tiltaket

Vi har ikke tall på hva ulike SAT-relaterte prosesser har kostet. Men å se ting i sammenheng lønner seg ofte i det lange løp. Å bygge tett der det er god kollektivtrafikk kan spare samfunnet for store infrastrukturkostnader.

9. Formelt ansvar

En lokal areal- og transportpolitikk er sumvirkningene av en arealpolitikk fastlagt gjennom grunneieres agering, utbygges interesser og kommunale/regionale administrative og politiske organers saksbehandling og vedtak. [Plan- og bygningslovens](#) kapittel 3 angir ansvarsfordelingen

«Statlig og regional myndighet kan starte arbeid med planer etter denne lov på områder der staten, regional planmyndighet og kommunene sammen har ansvar for å løse planoppgaver av regional eller nasjonal betydning, herunder samordnet areal- og transportplanlegging, planlegging av større sammenhengende natur- og friluftsområder omkring byer og tettsteder, samordnet vannplanlegging og kystzoneplanlegging». (Pbl §3-6).

Proessen kan modifiseres gjennom statlige eller andre organers innsigelser. Anbefalinger fra gjeldende [Statlige planretningslinjer for SAT](#) (KMD 2014) er gitt i tabell 4.

Tabell 4: Anbefalinger for hvordan samarbeidet med SAT skal foregå (KMD 2014, § 6)

Arealpolitikken er kommunalt eller fylkeskommunalt styrt, men med muligheter for fylkeskommunale og statlige myndigheter samt andre kommuner til å komme med innsigelser.

Veipolitikken utformes først og fremst av Samferdselsdepartementet og Statens vegvesen på nasjonalt eller regionalt nivå, men også av fylkeskommunene og kommunene selv. Nasjonal Transportplan redegjør for veiprosjekters utbygging og planlagte og prioriterte tiltak, etc.

Tilrettelegging for fotgjengere og syklist er en oppgave på alle tre nivåer. Viktige deler av den kollektive infrastrukturen skapes gjennom veibygging.

Kollektivtransportpolitikken tar først og fremst fylkeskommunene seg av ved at fylkestinget bevilger penger. De får overført midler fra statsbudsjettet årlig gjennom det generelle rammetilskuddet. Bane Nord tilrettelegger infrastrukturen for tog og SD kjøper togtrafikk.

Parkeringspolitikken er et kommunalt anliggende siden de fastlegger normer for parkeringsdekning ved utbygging. Hittil har en brukt minimumsnormer. Private utbyggere og næringsdrivende har dermed fått stor innflytelse over den samlede mengde parkeringsplasser som er tilgjengelige.

Avgifter: Samordningsopplegg trenger ressurser for gjennomføring av tiltak. SDs ulike støtteordninger, se figur 1, har ofte samarbeid som basis. I tillegg kommer bompenger eller [veipricing](#), hjemlet i Veglovens §27.

10. utfordringer og muligheter

Det er mange hensyn å ta ved utviklingen av byer og tettsteder. Studier av praksis tyder på at miljø- og klimamål ikke nødvendigvis fungerer som et overordnet hensyn. Faren for at andre hensyn prioriteres høyere er klart til stede. Det er dessuten ikke presisert hva den enkelte by (eller kommune) skal bidra med for å nå ulike nasjonale mål. Mange ulike tiltak må koordineres, samtidig som ulike aktører har innflytelse eller beslutningsrett over de forskjellige tiltakene. Det er en krevende situasjon som fordrer kompetente aktører; aktører med kompetanse fra ulike sektorer og delsektorer — og ikke minst kompetanse på planleggings- og iverksettingsprosessene.

Samordning er maktutøvelse, og med maktutøvelse følger gjerne konflikt. Det sentrale spørsmålet blir *samordning på hvilke interesser sine premisser?* For å få til samordnet areal- og transportplanlegging må en rekke enkeltbeslutninger fattet i ulike sammenhenger og til ulike tidspunkter drar i samme retning. SAT-planlegging krever at beslutningstakere på andre politikkområder og private aktører har SAT-prinsippene *in mente* når de gjør sine vedtak. Bærekraft- og miljøpolitiske premisser skal legges til grunn for politikken i alle samfunnssektorer.

Hovedlinjene i norsk samferdselspolitikk legges i Nasjonal transportplan. Siste NTP (2022-2033) har klare forslag til så vel tiltak for å redusere transportomfanget som for å endre transportmiddelfordelingen i byområdene. Det er avsatt ressurser til bedre samordning mellom areal- og transportpolitikken i form av byvekstavtaler og til tiltak for kollektivtransport, gange og sykling. utfordringen ligger i å sikre at disse grepene bidrar til den omlegging av areal- og transportpolitikken som en politikk for miljø, klima og funksjonelle og levelige bymiljøer tilsier. Bedre utnyttelse av kapasiteten i den eksisterende bilparken, utvikling av det kollektive transportsystemet og gang- og sykkelveinettet, burde gi

muligheter for utvikling av et helt annet mobilitetssystem i byene enn det vi ser i dag. Kombinert med en arealpolitikk som prioriterer tilgjengelighet og miljøvennlig utbygging, vil målene i de nasjonale retningslinjene for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging kunne nås.

11. Referanser

Christiansen, P., Engebretsen, Ø., Hanssen, J.U. (2015). Parkeringstilbud ved bolig og arbeidsplass. Fordelingseffekter på bilbruk og bilhold i byer og bydeler. 1439/2015 Transportøkonomisk institutt, Oslo.

Christiansen, P., Gundersen, F., Gregersen, F.A. (2016). Kompakte byer og lite bilbruk? Reisemønster og arealbruk. 1505/2016 Transportøkonomisk institutt, Oslo.

Engebretsen, Ø., Christiansen, P. (2011). Bystruktur og transport. En studie av personreiser i byer og tettsteder. Oslo, Transportøkonomisk institutt. [TØI-rapport 1178/2011](#).

Finansdepartementet (2019). Kvalitetssikring av styringsunderlag samt kostnadsoverslag (KS2). Artikkel 30.10.2019.

Finansdepartementet, Sverige (2021). Den hala tvålen, Verktyg och metoder för social hållbarhet i fysisk planering och stadsutveckling. Rapport 2021-04-08.

Fula, S. mfl. (2021). EE Settlement final report 2017 - 2021. SINTEF Fag.77.

Klima- og miljødepartementet (KLD, tidligere Miljødepartementet)

- 2012: Klimaforliket i Stortinget 2011. Innst. 390.S (2011-2012)
- 2021: Klimaplan for 2021 -2030. Meld. St. 13 (2020 -2021).

Knapkog, M., Skartland, E-G. og Rynning, M.K. (2023). Mikrourbanisme på norsk. Eksempelsamling. TØI rapport 1947/2023

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD):

- 2014: Statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging. Fastsatt ved kgl. Res. Av 26.9. 2014.
- 2019: Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging 2019 – 2023. Fastsatt i kgl.res 14.mai 2019.

Kommunal- og distriktsdepartementet (KDD)

- 2018: Statlige planretningslinjer for klima- og energiplanlegging og klimatilpasning
- 2022a: [KDD-rapporten: Verktøy for reduksjon av klimagassutslipp i planlegging etter plan- og bygningsloven](#)
- 2022b: Retningslinjer for lokalisering av statlige arbeidsplasser og statlig tjensteproduksjon.Kgl.res. 12.08.2022

- 2022c: Vil fornye statlige planretningslinjer for samordna bustad-, areal- og transportplanlegging. Pressemelding. Dato: 20.09.2022
- 2023a: Rettledning til retningslinjene for statlig lokalisering. Veiledning 21.03.2023.
- 2023b: Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging 2023 - 2027.

Langeland, J., Selvig, E., Fosli, O., Sandkjær Hansen, G., Eika, A. og Tønnesen, A. (2022). Evaluering av Statlige planretningslinjer for samordnet bolig- areal- og transportplanlegging. CIVITAS, OSLOMET og CICERO. 10.8.2022.

Lopez, A. (2023). NTNf-forsker sitert i artikkelen «Mangel på metaller og mineraler kan bli det grønne skiftets flaskehals,» Klassekampen 1.juni 2023.

Lunke, E.B. (2020). Bystørrelse og reisevaner. TØI rapport 1786/2020.

Lunke, E.B. og Engebretsen, Ø. (2021). Tett eller tilgjengelig? En studie av tetthet, tilgjengelighet og reisevaner i Viken og Oslo. TØI rapport 1827/2021.

Lyssand Larsen, S. (1993). TP10 – en miljøpolitisk snuoperasjon? NIBR-TØI. Oslo, Norsk institutt for by- og regionforskning/Transportøkonomisk institutt. Samarbeidsrapport nr 3,

Midt-Telemark: Bygdepakker: <https://midt-telemark.kommune.no>.

Moen, B. og Strand, A. (2000). Når kapasitetsproblemer i vegsystemet oppstår, skal andre ...» (RPR-SAT, pkt. 3.5). Oslo, Norsk institutt for by- og regionforskning. NIBR prosjektrapport 2000:1. ISBN 82-7071-209-4.

Nenseth, V. og Strand, A. (2002). Planforsøket på regionalt nivå i Akershus. Oslo, Norsk institutt for by- og regionforskning. NIBR-rapport 2002:3.

Nielsen, G., Arge, N., Lerstang, T., Moen, B. og Strand, A. (2000). Mer effektive institusjoner og bedre planlegging. Oslo, Norges forskningsråd. Synteserapport nr 3 fra forskningsprogrammet Lokal transport- og arealpolitikk.

Nordahl, B.I., Ruud, M.E., Førelund, J. W., Frøyseth, V., Totland, E., Lislevand, A.S. (2019). Fortetting og transformasjon i sentrumsnære bebygde områder - Hvordan få til gode prosesser? NIBR og WSP.

Opedal, S., Pløger, J., Strand, A. og Vestby, G. M. (1998). Miljøbyprogrammet. En midtveisevaluering. Oslo, Norsk institutt for by- og regionforskning. Prosjektrapport 1998:8

Plathe, E., Hernes, M.-B., Gunnufsen, E. (2016). Hvordan fungerer statlige planretningslinjer som verktøy i arealpolitikken? Rapport 27. apr. 2016. Asplan Viak 2016.

Samferdselsdepartementet (SD):

- 2013: Nasjonal transportplan 2014-2023. Meld.St.26 (2012-2013)
- 2017: Nasjonal transportplan 2018-2029. Meld.St.33 (2016-2017)
- 2020: Konseptvalgutredning (KVU) og KS1
- 2021: Nasjonal transportplan 2022-2033. Meld.St.20 (2020-2021)

- 2021b: Byvekstavtaler, belønningsordningen og bymiljøavtaler. Artikkel 07.04.2021
- 2023: Revidert byvekstavtale for Trondheims-området: Enighet om forslag til ny avtale. Pressemelding av 22.05. 2023. (Lest juni 2023).
(<http://www.regjering.no/no/aktuelt/dep/sd/pressemedlinger/id2877070/>)

SSB 2023: Liten nedgang i utslipp av klimagasser i 2022. Artikkel av 8. juni 2023.

<https://www.ssb.no/natur-og-miljo/forurensning-og-klima/statistikk/utslipp-til-luft/artikler/liten-nedgang-i-utslipp-av-klimagasser-i-2022>

SVV 2022. Byvekstavtaler.

<https://www.vegvesen.no/fag/fokusomrader/nasjonal-transportplan/byvekstavtaler/#:~:text=Byvekstavtaler%20%7C%20Statens%20vegvesen%20Byvekstavtalene%20er%20avtaler%20som,opp%20til%20en%20fortsatt%20sterk%20satsing%20p%C3%A5%20byomr%C3%A5dene>.

Statlige planretningslinjer (SPR tidligere RPR) og gjeldene Rikspolitiske retningslinjer (RPR) per juni 2023:

- [2021 Statlige planretningslinjer for differensiert forvaltning av strandsonen langs sjøen](#)
- [2018 Statlige planretningslinjer for klima- og energiplanlegging og klimatilpasning](#)
- [2014 Statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging](#)
- [1995 Rikspolitiske retningslinjer for å styrke barn og unges interesser i planleggingen](#)
- [1994 Rikspolitiske retningslinjer for vernede vassdrag](#)

Strand, A. mfl.:

- 2010a: Miniutredning om arealbruk og transport. Oslo, Transportøkonomisk institutt. [TØI rapport 1114/2010](#).
- 2010b: Bybanen i Bergen – Førundersøkelse av arbeidspendling og reisevaner. Oslo, Transportøkonomisk institutt. [TØI rapport 1102/2010](#).
- 2013: Transportkonsekvenser av ulike utbyggingsalternativer i Regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus. Sluttrapport. [TØI rapport 1267/2013](#)

Tennøy, A., Knapskog, M., Gundersen, F., Hagen, O.H., Skartland, E-G. og Visens Øksenholt, K. (2017). Statlig lokalisering -hvor og hvorfor? TØI rapport 1576/2017.

Urbanet Analyse (2011). Kollektivtrafikk, veibygging eller kaos? Scenarier for hvordan vi møter framtidens transportutfordringer. Rapport 23/2011.

Vegdirektoratet mfl.: Styrings- og strategistaben: 2018: Byutredninger. Oppsummering av hovedresultater for 8 byer.

Viken fylkeskommune (2021). Nå åpnes bygdemiljøpakkene. Artikkel 30.08.2021.