



Saksnr.: 2013/19215
Dokumentnr.: 3
Løpenr.: 154662/2013
Klassering: 024
Saksbehandler: Kjersti Lie

Møtebok

Behandlet av
Formannskapet
Bystyret

Møtedato

Utvalgssaksnr.

Høring. Statlig planretningslinje for samordnet bolig-, areal- og transportutvikling

Rådmannens innstilling

Rådmannen anbefaler formannskapet å avgi slik innstilling til Bystyret:

1. Formannskapet tilrår Bystyret å slutte seg til rådmannens vurderinger av forslag til ny statlig planretningslinje for samordnet bolig-, areal- og transportutvikling slik det fremkommer av vedlagt brev (vedlegg 2).

Fredrikstad, 17.10.2013

Sammendrag

Statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging er en forsterkning av gjeldende rikspolitisk retningslinje for samordnet areal- og transportplanlegging. Fredrikstad kommune forstår forslaget som en dreining mot sterkere fokus på tilstrekkelig boligbygging, styrking av kollektivunderlaget, helse og livskvalitet samt langsiktighet og fleksibilitet.

Det er særlig positivt at følgende blir satt fokus på i forslag til retningslinjer:

- Statlige samferdselsmyndigheter må samordne sitt arbeid med konseptvalgutredninger, bypakker og helhetlige forpliktende bymiljøavtaler med regional og kommunal planlegging for å sikre mer effektive og fleksible planprosesser.
- Retningslinjene skal legges til grunn for lokalisering også av statlige etater og foretak.
- Statlige myndigheters innspill til regionale og kommunale planforslag bør samordnes så langt det er mulig og så tidlig som mulig i prosessen.

Fredrikstad kommune mener følgende bør presiseres ytterligere i planretningslinjene:

- De bør formuleres slik at det ikke skapes uklarheter rundt statlige mål.
- Knutepunktutvikling og et «sømløst» kollektivtilbud krever deltagelse og forpliktende samarbeid mellom mange aktører, deriblant kommunene, regionale myndigheter og staten.

Vedlegg

- 1 Statlig planretningslinje for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging
- 2 Uttalelse fra Fredrikstad kommune til forslag til statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging

Andre saksdokumenter (ikke vedlagt)

Ingen

Saksopplysninger

Miljøverndepartementet har sendt forslag til statlig planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging på høring, i medhold av plan- og bygningslovens § 6-2 annet ledd. Frist for uttalelse er satt til 25. oktober.

Regjeringen har bestemt at det skal utarbeides Statlige planretningslinjer (SPR) for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging, med utgangspunkt i gjeldende Rikspolitiske retningslinjer for samordnet areal- og transportplanlegging (RPR) fra 1993. Hensikten med de nye planretningslinjene er å oppnå bedre samordning av bolig-, areal- og transportplanleggingen, både i kommunene, på tvers av kommuner, sektorer og forvaltningsnivåer. Retningslinjene skal også bidra til bedre og mer effektive planprosesser.

Forslag til nye statlige planretningslinjer skal erstatte gjeldende rikspolitiske retningslinjer. Kongen i statsråd vedtar Statlige planretningslinjer, som skal ligge til grunn for kommunenes, fylkeskommunenes og statlige myndigheters areal- og transportplanlegging.

Det er bedt om utsatt frist for uttalelse til retningslinjen til etter behandling i Bystyret 07.11.13.

Hensikten med forslaget er i grove trekk den samme som i gjeldende retningslinjer, men forholdet til bolig uttrykkes nå særlig. Dette er nytt, og forholdet til bolig går igjen også i målsettingene og i forslag til retningslinjer. Likeledes er det nytt at det i hensikten uttrykkes at retningslinjene skal bidra til bedre og mer effektive planprosesser.

Endringene som uttrykkes gjennom målsettingene (pkt 3 i forslaget) forstås som en dreining mot sterkere fokus på tilstrekkelig boligbygging, kollektivfokus i byer/tettsteder, helse og livskvalitet samt langsiktighet og fleksibilitet. Retningslinjer som foreslås for å følge opp disse endringene er som følger:

Mer effektive planprosesser

I forslag til retningslinje pkt. 6.8 foreslås bruk av statlige planvirkemidler særlig for prioriterte samferdselsprosjekter.

Regionale helhetsløsninger

Målet om regionale helhetsløsninger er videreført inn i forslag til statlig planretningslinje. I forslag til retningslinjer har imidlertid bruk av regionale planer fått større fokus, fra å være en retningslinje som sier noe om at prinsippene i rikspolitisk retningslinje *bør* nedfelles i en fylkesdelplan, til det nye forslaget som sier at «*rammene for utbyggingsmønster og transportsystem skal fastsettes i regionale planer*». Forslag til SPR forsterker statusen til Fylkesplanen for Østfold som en overordnet føring på samordningen i areal- og transportplanleggingen på tvers av kommunegrensene.

Bolig

I arbeidet med boligmeldingen ble nye statlige planretningslinjer presentert som et verktøy for å sikre at det blir bygget flere boliger raskere, gjennom sterkere krav til kommunene og fylkeskommunene. Forslaget til statlig planretningslinje vektlegger at det er et viktig mål (pkt. 3) for planleggingen å legge til rette for tilstrekkelig boligbygging i områder med press på boligmarkedet og en hensiktsmessig fordeling av veksten.

Retningslinjer for areal- og transportplanlegging er i seg selv ikke tilstrekkelig virkemiddel for å sikre «tilstrekkelig boligbygging», men temaet blir fokusert i retningslinjene gjennom å tydeliggjøre at langsiktig planlegging skal tuftes på oppdaterte prognoser for befolkningsvekst og endringer i befolknings sammensetningen. Likeledes vektlegges bruk av

arealregnskap som avklarer arealreserver til bl.a. bolig. Fokuset på bolig er ellers, som i gjeldende rikspolitiske retningslinjer knyttet til forsterkning av knutepunkt og grunnlaget for kollektivtrafikken.

Kollektiv, sykkel og gange og knutepunktutvikling.

I målsettingen er det trukket frem at vekst i transport i storbyområdene skal tas gjennom kollektiv/sykkel og gange.

Retningslinjene følger opp målsettingen gjennom retningslinjer som fokuserer på å sikre grunnlaget for kollektivtrafikken og at regionale planer skal avklare rammene for utbyggingsstruktur, avgrensning av by- og tettstedsområder (langsiktig grense), lokalisering av handels- og servicefunksjoner og hovedtrekkene i transportsystemet, herunder knutepunkt for kollektivtrafikken, samt regional fordeling av boligbyggingen.

Forslaget vektlegger at potensiale for fortetting og transformasjon i byggesonene må utnyttes før nye utbyggingsområder tas i bruk (pkt. 4.4). Dette er positivt, men også en utfordring for kommunene, særlig i forhold til å ta i bruk nye virkemidler i samfunnsplanleggingen ut over planverktøyet i plan- og bygningsloven og å innta nye roller for å synliggjøre og tilgjengeliggjøre potensialet i de by-/tettstedsområdene som allerede er tatt i bruk. For at utviklingen ikke skal stoppe opp, må det være rom for å utvise skjønn, slik at behov for nye arealer står i rimelig forhold til det reelle fortettingspotensialet. Slik rådmannen leser forslaget er det åpnet for utøvelse av slikt skjønn i pkt 2, som sier at det «likevel må utøves skjønnsmessig og tilpasses regionale og lokale utfordringer.»

Helse og livskvalitet

Målet i forslag til statlig planretningslinje tar opp i seg at samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging blant annet skal fremme helse og livskvalitet.

Langsiktighet og fleksibilitet

I forslagens målsetting vektlegges langsiktighet i planleggingen og fleksibilitet til å håndtere endringer i demografi, etterspørsel og annet som har betydning for planleggingen. I forslag til retningslinjer heter det at infrastruktur og fremkommelighet for kollektivtrafikken skal prioriteres i planleggingen. Videre at knutepunktene bør utvikles med gode overgangsmuligheter mellom ulike transportmidler. Tiltak for å begrense biltrafikken, herunder parkeringsrestriksjoner, bør tas i bruk som trafikkregulerende tiltak i by- og tettstedsområder hvor det finnes et godt tilbud kollektivreisende, gående og syklende.

Beslutningsunderlaget

Målsettingen vektlegger effektive planprosesser, langsiktig perspektiv i planleggingen, fleksibilitet til å håndtere endringer samt gode regionale helhetsløsninger på tvers av kommunegrensene. Retningslinjene følger opp dette med krav om brede alternativvurderinger og konsekvensutredninger samt at regionale planer skal vurdere fremtidige utbyggingsområder.

Offentlige myndigheters ansvar i planleggingen

Innenfor avsnittet om ansvar og roller vil rådmannen særlig trekke frem at forslaget fokuserer på at statlige samferdselsmyndigheter må samordne sitt arbeid med konseptvalgutredninger, bypakker og helhetlige forpliktende bymiljøavtaler med regional og kommunal planlegging etter plan- og bygningsloven.

Det pekes også på at retningslinjene skal legges til grunn for lokalisering av statlige etater og foretak, og at statlige myndigheters innspill til regionale og kommunale planforslag bør samordnes så langt det er mulig og så tidlig som mulig i en planprosess.

Økonomiske konsekvenser

Ikke relevant

Konsekvenser levekår/folkehelse

I retningslinjene er det satt fokus på korte avstander, redusert bilbruk, planlegging av uteområder, lysforhold og bokvalitet i områder med høy arealutnyttelse. Retningslinjene peker også på hensynet til grønnstruktur, naturmangfold og kulturhistoriske og estetiske verdier som bidrar til å fremme bokvalitet og gode levekår.

Ansattes medbestemmelse

Ikke relevant

Vurdering

Rådmannens vurdering av de foreslåtte retningslinjene:

Mer effektive planprosesser

Fredrikstad kommune vil bemerke at bruk av statlige virkemidler kan gå på bekostning av medvirkning og demokrati. Erfaringer viser at planprosessene har blitt kompliserte og tidkrevende på grunn av statens egne krav om KVU, KS1 og KS2, som har sin begrunnelse i hensynet til økonomisk effektivitet. De økonomiske hensynene veier således tyngre enn de demokratiske. En alternativ vei er å forenkle noen av kravene i planprosessene. Dette bør det ses nærmere på.

Mer effektive planprosesser kan etter vår vurdering blant annet oppnås ved entydige mål, målavklaringer der statlige målområder er i konflikt, samordning og avklaringer i regionale planer og ved bruk av rett planverktøy særlig når det gjelder store infrastrukturprosjekter.

I gjeldende Rikspolitiske retningslinjer (pkt. 3.3), er det uttrykt at «innenfor gangavstand fra stasjoner/knutepunkter på hovedårer for kollektivnettet, kan utbyggingshensyn tillegges større vekt enn vern» (under visse forutsetninger). Rådmannens erfaring er at denne formuleringen ikke i hensiktsmessig grad har bidratt til å avklare konfliktene mellom to ulike nasjonale mål, dvs. konflikten mellom jordvern og byutvikling. Med den foreslåtte nye formuleringen i pkt. 4.2 «ny utbygging bør styres mot områder med færrest mulig arealkonflikter» opplever rådmannen at denne målkonflikten blir stående uavklart. Konflikten fremstår enda tydeligere med denne mer moderate formuleringen.

Rådmannen leser denne formuleringen sammen med målsettingen om «kompakt utvikling av byer og tettsteder, redusere transportbehovet og styrke grunnlaget for klima-, og miljøvennlige transporter», og ber om at formuleringen i retningslinje 4.2 blir vurdert på nytt opp mot dette. Det er uheldig om forslag til statlig planretningslinje bidrar til enda større uklarheter rundt statlige mål.

Generelt vil rådmannen trekke frem at gjeldende rikspolitiske retningslinjer for samordnet areal- og transportplanlegging ikke tar tilstrekkelig hensyn til behovet for avklaringer av offentlige/statlige målkonflikter.

Regionale helhetsløsninger

Det er positivt at forslag til retningslinjer nå i større grad fokuserer på samordning gjennom regionale planer. Dette er en viktig arena for avklaring av regionale og statlige målkonflikter. Gevinsten ligger i større forutsigbarhet i samfunnsutviklingen generelt og i planleggingen spesielt. Tidlige avklaringer reduserer behovet for statlige og regionale myndigheter og for å nytte innsigelse i påfølgende planprosesser.

Bolig

Rådmannen mener dette er i tråd med det Fredrikstad kommune og regionen Nedre Glomma for øvrig legger til grunn for sin langsiktige planlegging.

Kollektiv, sykkel og gange og knutepunktutvikling.

Fredrikstad kommune leser målsettingen om at vekst i transport i storbyområdene skal tas gjennom kollektiv/sykkel og gange som en skjerping av gjeldende rikspolitiske retningslinje, og mener det er en ambisiøs målsetting, som bygger opp under de vedtakene og forpliktelsene som Fredrikstad kommune har gjennom bypakke og belønningsavtale.

Rådmannen mener videre det er en viktig presisering (pkt. 4.6) at statlig planretningslinje også gjelder for besøksintensive statlige virksomheter, slik at også lokalisering av disse i større grad bidrar til å støtte opp under utviklingen av levende byer- og tettstedssentra.

Helse og livskvalitet

Rådmannen leser forslag til retningslinjer slik at det er fokus på korte avstander, redusert bilbruk, planlegging av uteområder, lysforhold og bokvalitet i områder med høy arealutnyttelse. Retningslinjene legger også fokus på grønnstruktur, naturmangfold og kulturhistoriske og estetiske verdier som bidrar til å fremme bokvalitet og gode levekår.

Langsiktighet og fleksibilitet

Rådmannen mener det er positivt at langsiktighet og fleksibilitet blir tydeliggjort. Langsiktighet i planleggingen er en forutsetning for å kunne gjøre valg for en villet utvikling over tid, og som ikke lar seg gjennomføre innenfor rammen av en økonomiplanperiode. Likevel er det behov for å ha rom for å justere underveis, ettersom forutsetningene for planene endres over tid.

Rådmannen registrerer at retningslinjene er en oppfølging og forsterking av tiltak som fremmer kollektivtrafikk, sykling og gange på bekostning av bilbruk og ved hjelp av restriktive tiltak. Dette er i tråd med de vedtakene Fredrikstad kommune har knyttet til bypakke og belønningsavtale.

Arbeidet med knutepunktutvikling og et «sømløst» kollektivtilbud er krevende og fordrer deltagelse og samarbeid med regionale myndigheter, og også deltagelse fra statens side.

Beslutningsunderlaget

Rådmannen mener at i de tilfeller det utarbeides konseptvalgutredning må utredninger av alternativer og konsekvenser som gjøres her ses i sammenheng med konsekvensutredning og planlegging etter plan- og bygningsloven, slik at ressurser og tid kan spares i planprosessene.

Ved økt behov for transportkapasitet foreslår retningslinjene at det som del av vurderingene skal ses på tiltak for å begrense privatbiltrafikken. Dette leser rådmannen som en innstramming i forhold til dagens retningslinje. Det er i tråd med de prinsipper som ligger til grunn for belønningsavtalen. Utkastet sier imidlertid at tiltak for å begrense biltrafikken bør tas i bruk hvor det finnes et godt tilbud for kollektivreisende, gående og syklende. På denne måten kan virkemiddelet tilpasses lokale forhold.

Offentlige myndigheters ansvar i planleggingen

Rådmannen mener at den foreslåtte samordningen er viktig for å få til fleksible og effektive planprosesser.

Det er også positivt at det pekes spesielt på at retningslinjene skal legges til grunn for lokalisering av statlige etater og foretak, og at statlige myndigheters innspill til regionale og kommunale planer bør samordnes så langt det er mulig, og så tidlig som mulig i planprosessen.