

Miljøverndepartementet
Postboks 8013 Dep
0030 Oslo

Oslo, 25. oktober 2013

Deres ref. 13/3047
Vår ref. 5089-13874/JMD

Høring - Statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging

Vi viser til Miljøverndepartementets høringsbrev av 3. september 2013 og om forslag til Statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging.

Norske Boligbyggelags Landsforbund SA(NBBL) er boligbyggelagenes felles interesseorganisasjon, og eies av 50 boligbyggelag. Disse har over 875 000 medlemmer og forvalter 430 000 boliger i 9 700 boligselskaper.

NBBL er positive til at de statlige retningslinjene nå også har med boliger i tillegg til areal og transport.

Kommunal- og regionaldepartementet inviterte enkelte sentrale boligutbyggere til et møte i april i år for å drøfte en revidering av statlige planretningslinjer for bolig-, areal- og transportplanlegging.

Representanter fra disse utbyggerne (deriblant OBOS og NBBL) utarbeidet i samarbeid et forslag til statlige retningslinjer datert 10.4.2013, som ble overlevert i møtet med Kommunal- og regionaldepartementet. Vi viser til dette forslaget, heretter kalt bransjeforlaget, som er vedlagt.

NBBL har nedenfor kommentert foreliggende høringsforslag fra Miljøverndepartementet blant annet i forhold til viktige punkter i nevnte bransjeforslag.

Mål

I bransjeforlaget ble det sterkt understreket at Norges befolkning forventes å øke kraftig i årene som kommer, og at økningen først og fremst vil skje i og rundt de store byene. Selv om departementet i høringsforslaget sier at «et viktig mål for planleggingen er å legge til rette for tilstrekkelig boligbygging i områder med press på boligmarkedet og en hensiktsmessig fordeling av veksten», mener NBBL at den kraftige befolkningsveksten som forventes i årene framover, burde vært fokusert og konkretisert sterkere både i målsetningskapitlet og i de konkrete retningslinjene.

Retningslinjene

I høringsutkastet redegjøres det for hvorfor og hvordan bolig-, areal-, og transportplanleggingen skal eller bør samordnes, om behovet for langsiktighet og for regional samordning.

NBBL er enig i det som sies om dette på overordnet nivå, og retningslinjene nevner mange tiltak som er positive, deriblant at

«i områder med press på boligmarkedet bør planene legge særlig vekt på boligbygging og ivareta en god regional fordeling av boligbyggingen».

Etter NBBLs mening bør de statlige retningslinjene være enda klarere på prioritering av boliger og andre utbyggingsformål i kollektivknutepunktene i pressområdene der det er arealkonflikter, for å sørge for tilstrekkelig boligforsyning og få til bærekraftig utvikling gjennom samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging.

I høringsutkastet sies følgende,

«De regionale planene bør trekke langsiktige og tydelige grenser mellom by- og tettstedsområder og viktige landbruks-, natur- og friluftsområder. Avgrensningen må bidra til å fremme effektiv arealutnyttelse, hindre byspredning og beskytte naturområder og store sammenhengende jordbruksarealer mot nedbygging og omdisponering».

NBBL ser positivt på å trekke langsiktige grenser mellom arealer for by- og tettstedsutvikling på den ene siden og landbruk, og natur- og friluftsområder på den annen, så sant dette fører til tilstrekkelige og forutsigbare arealer der effektiv arealutnyttelse til bolig- og andre utbyggingsformål skal prioriteres. I pressområdene er det nødvendig å øke boligforsyningen gjennom både en sterkere prioritering av boliger ved arealbruksavveining, og ved å øke boligtettheten rundt kollektivknutepunktene.

NBBL ser positivt på at høringsutkastet har fulgt opp noen av forslagene i bransjeforslaget, og vi stiller oss positive til de følgende avsnittene i høringsforslaget:

«I sentrale by- og tettstedsområder og rundt kollektivknutepunkter skal det legges til rette for høy arealutnyttelse, fortetting og transformasjon. I områder med stort utbyggingspress bør det vurderes arealutnyttelse og byggehøyder utover det som er typisk, samtidig som viktige steds kvaliteter ivaretas. I områder med høy arealutnyttelse bør planlegging av uteområder, lysforhold og bokvalitet tillegges særlig vekt».

« Det må planlegges for et kompakt utbyggingsmønster med høy utnyttelse rundt eksisterende og planlagte kollektivknutepunkt»....

«I gangavstand fra kollektivknutepunkter og stasjoner på hovedlinjene for kollektivtrafikken bør utbyggingshensyn tillegges stor vekt. Det må da stilles minstekrav om konsentrert utbygging og høy arealutnyttelse».

I høringsutkastet sies også blant annet:

«I de store byregionene bør det etableres særskilte samarbeidsfora og utarbeides regionale planer for å møte vekstutfordringene».«I de store

byregionene bør det etableres særskilte samarbeidsfora og utarbeides regionale planer for å møte vekstutfordringene». «I regioner og kommuner med stort utbyggingspress må oppdaterte prognoser for befolkningsveksten og endringer i befolkningssammensetningen inngå i vurderingsgrunnlaget for planleggingen. Kommunene bør legge regionale analyser av befolkningsutviklingen og analyser av boligmarkedet til grunn for sin planlegging. Analysene bør blant annet legges til grunn for fastsettelse av minimumskrav til utnyttelseskrav i fortetningsområder. Samfunnsdelen av kommuneplanen bør omfatte et arealregnskap som avklarer arealreserver og arealbehov til blant annet boliger».

NBBL vil gi sterk tilslutning til dette. Vi har i bransjeforslaget vært med å foreslå at det i prioriterte utbyggingsområder i og nær de store byene må legges til rette for en tetthet som går vesentlig utover det stedstypiske, og at det i slike områder må settes minimumskrav til utnyttelse (til nå har det kun vært satt maksimumskrav til utnyttelse). Det er svært positivt at det i retningslinjene nå anbefales å fastsette minimumskrav til utnyttelse.

NBBL vil igjen understreke statlige, fylkeskommunale og kommunale myndigheters ansvar for å legge til rette for økt boligbygging og næringsutvikling, og at det må legges til rette for kollektive transportløsninger og infrastruktur som bygger opp under dette. Vi vil framheve samordning av bolig-, areal- og transportplanleggingen både internt i kommunene og på tvers av kommuner, sektorer og forvaltningsnivåer, samt bedre samarbeid mellom kommuner, fylkeskommuner, stat og private utbyggere. Det er viktig at det offentlige sørger for framføring av nødvendig infrastruktur som bygger opp under målsetningene om økt boligbygging og næringsutvikling.

NBBL vil understreke at det i oversikter over arealreserver ikke bare kan summeres ferdigregulert areal, uten å ta hensyn til eventuelle rekkefølgekrav og andre uavklarte bindinger. Rekkefølgekrav, etc. som ofte brukes av kommunene, gjør at arealreserven av utbyggingsklare arealer er mindre enn det som er regulert.

NBBL mener at høringsutkastet ikke understreker konkret nok at det aktivt må legges til rette for framføring av infrastruktur. Men infrastruktur omtales med ulike mer generelle formuleringer.

I bransjeforslaget understrekes behovet for vesentlig å redusere gjennomføringstiden for prosjekter gjennom en god kommunal planberedskap, og ved å effektivisere og forenkle planarbeidet.

NBBL registrerer at spørsmålet om effektivisering og forenkling ikke er konkretisert i dette høringsutkastet. Dette er imidlertid nå tatt opp Kommunal- og regionaldepartementets høringsutkast om forenkling i plan- og bygningsloven (byggesaksdelen), samt i nye retningslinjer for innsigelse i plansaker etter plan- og bygningsloven. Vi har derfor tatt opp dette i høringsuttalelse til førstnevnte. I tilknytning til rundskrivet om innsigelser, vil vi understreke at de nye statlige planretningslinjene klart understreker behovet for at en i områder med stort utbyggingspress vurderer arealutnyttelse og byggehøyder utover det som er typisk, og fastsettelse av minimumskrav til utnyttelse. Vi forutsetter derfor at en fra statens side følger opp dette, og at planer som har for lav utnyttelse i slike områder, og ikke følger opp tilrettelegging for økt boligbygging, kan bli møtt med statlig innsigelse, jf Miljøverndepartementets brev til fylkesmennene av 31. august 2012.

NBBL er noe usikker på hva som konkret menes med følgende:

«Statlige samferdselsmyndigheter må samordne sitt arbeid med konseptvalgutredninger, bypakker, og helhetlige bymiljøavtaler med regional


og kommunal planlegging etter plan- og bygningsloven. Regionale areal- og transportplaner skal legges til grunn for forpliktende bymiljøavtaler».

Departementet bør konkretisere nærmere hva som ligger i dette.

Med vennlig hilsen
Norske Boligbyggelags Landsforbund SA



Thor Eek
Administrerende direktør



Jostein Drevdal
spesialrådgiver

Vedlegg: Bransjeforslaget av 10. april 2013 til nye Rikspolitiske retningslinjer for samordnet bolig- og transportplanlegging i pressområdene.

Kommunal- og regionaldepartementet har invitert til møte om rikspolitiske retningslinjer som omtalt i boligmeldingen. Dette forslaget til nye retningslinjer er utarbeidet i et samarbeid mellom Byggenæringens Landsforening, Boligprodusentenes Forening, Entreprenørforeningen - Bygg og Anlegg, Norsk Eiendom, NBBL, OBOS, Skanska Bolig, Selvaag Bolig, JM Norge, Øster Hus Gruppen, NCC, Block Watne, Veidekke Eiendom og enkelte planmiljøer.

Forslaget blir presentert av: Per Jæger (Boligprodusentenes Forening), Kjell Kvarekvål (JM Norge), Tore H. Mjaavatn (Skanska Bolig), Martin Mæland, (OBOS), Jon Sandnes (Byggenæringens Landsforening), Egil Skjæveland (Øster Hus Gruppen), Rolf Thorsen (NCC).

Forslag til nye rikspolitiske retningslinjer for samordnet bolig- og transportplanlegging i pressområdene

1. Virkeområde og hensikt

Retningslinjene skal legges til grunn for planlegging og utøvelse av myndighet etter plan- og bygningsloven i kommuner, fylkeskommuner og hos statlige myndigheter. Statlige myndigheter bør også bruke retningslinjene i sin øvrige forvaltningsvirksomhet innenfor de rammene vedkommende sektorlov gir.

Norges befolkning forventes å øke kraftig i årene som kommer. Økningen vil først og fremst skje i og rundt de store byene. For å bidra til å sikre grunnleggende velferdsbehov som bolig og arbeid til alle, er det en overordnet prioritert oppgave for statlige, fylkeskommunale og kommunale myndigheter å legge til rette for økt boligbygging og næringsutvikling. Det må tilrettelegges for kollektive transportløsninger og infrastruktur som bygger opp under dette.

2. Mål

Retningslinjene skal fremme konkurransedyktig og bærekraftig regionsutvikling ved å prioritere arealeffektive utbyggingsmønstre for boliger og næringsbygg. Utviklingen skal være basert på prinsipper om utbygging rundt større knutepunkter og et transportsystem som er effektivt, miljøvennlig, tilgjengelig for alle og med lavest mulig behov for biltransport.

Retningslinjene tar sikte på:

- å klargjøre viktige prinsipper for hva som bør vektlegges i planleggingen av nye boliger og infrastruktur,
- å samordne areal- og transportplanleggingen både internt i kommunene og på tvers av kommuner, sektorer og forvaltningsnivåer,
- å bedre samarbeidet mellom kommuner, fylkeskommuner, stat og private utbyggere,
- å peke på ansvar og samarbeidsbehov i gjennomføringen,
- å øke boligforsyningen gjennom sterkere prioritering av boliger ved arealbruksavveining, og ved å øke boligtettheten rundt kollektivknutepunktene i pressområdene,
- å sikre tilstrekkelige arealer til næringsutvikling rundt kollektivknutepunkter i pressområdene,
- å legge til rette for framføring av nødvendig infrastruktur som bygger opp under målsetningene om økt boligbygging og næringsutvikling,
- å vesentlig redusere gjennomføringstiden for utviklingsprosjekter gjennom en god kommunal planberedskap, og ved å effektivisere og forenkle planarbeidet.

3. Langsiktig kommunal planberedskap

- 3.1 En langsiktig planberedskap i form av godkjente kommunale arealplaner for bolig og næring, er nødvendig for at den markedsdrevne utbyggingen skal levere det volumet boliger og næringsbygg samfunnet til enhver tid har behov for.
- 3.2 Kommunen har hovedansvaret for å sikre en langsiktig planberedskap for bolig og næringsbygg. Staten og fylkeskommunen skal legge til rette for at kommunene får etablert dette.
- 3.3 I en langsiktig kommunal planberedskap vil det være planavklart areal til utbygging i et større omfang enn det beregnet vekst kan tilsi. En langsiktig planberedskap er i samsvar med nasjonale interesser for å sikre en tilstrekkelig boligforsyning. Større planberedskap enn det beregnet vekst tilsier, er ikke grunnlag for innsigelse.

4. Retningslinjer for samordnet bolig- og transportplanlegging

Utnyttelse

- 4.1 For å kunne gi gode bo-, arbeids- og fritidstilbud til en stadig voksende befolkning, må man i prioriterte utbyggingsområder i og nær de store byene legge til rette for en tetthet som går vesentlig utover det stedstypiske.
- 4.2 I tilknytning til større kollektivknutepunkter skal det være høy tetthet for bolig og næringsutvikling. I kommuneplanen bør kommunen bestemme viktige knutepunkt og fastslå nærmere fysisk avgrensning for disse.
- 4.3 Innenfor gang- og sykkelavstand fra større kollektivknutepunkter skal bolig- og næringsutvikling prioriteres foran andre hensyn så fremt ikke vesentlige nasjonale hensyn tilsier en annen prioritering.
- 4.4 Innenfor gang- og sykkelavstand fra større kollektivknutepunkter i urbane strøk skal det være en bymessig, tett utnyttelse med prosent bruksareal ≥ 200 %-BRA (over terreng). Generelt skal det innenfor gang- og sykkelavstand fra kollektivknutepunkter tilstrebes utnyttelse ≥ 150 %-BRA (over terreng). Disse utnyttelsene skal gjelde med mindre særskilte forhold tilsier lavere utnyttelse.
- 4.5 I randsonene til de store byene skal det legges til rette for en tetthet som går vesentlig utover det stedstypiske.

Innsigelser

- 4.6 Statlige myndigheter skal kun komme med innsigelser der nasjonale eller vesentlige regionale hensyn tilsier det. Innsigelsene skal være spesifikke og begrunnede. Ved utøvelse av skjønn skal hensynet til boligforsyningen ha forrang.
- 4.7 Fylkesmannen skal samordne innsigelser og fremme innsigelser av nasjonal interesse innen 6 uker fra kommuneplan er sendt på høring.
- 4.8 Dersom Staten etter samhandling og eventuell mekling vil opprettholde innsigelse til kommuneplanens arealdel vedtatt av kommunestyret, skal innsigelsen være endelig avklart, i siste instans av Miljøverndepartementet, innen 6 måneder etter vedtak i kommunestyret, dersom partene ikke blir enige om en annen tidsfrist.
- 4.9 Fylkesmannen eller annen statlig sektormyndighet kan ikke fremme innsigelser til områdereguleringer eller senere detaljreguleringer som er i tråd med vedtatt høyere plannivå.

Planleggingsprosesser og gjennomføring

- 4.10 Kommuner, fylkeskommuner og regionale statlige myndigheter skal organisere planleggingen slik at det tidlig kan skje en samordning av arealbruk, boligbygging og transportsystem i tråd med disse retningslinjene. Dette bør inngå som en del av det samarbeid som allerede foregår i medhold av samarbeidsplikt etter loven.

Kommunene skal fastsette planene, mens fylkeskommunen og fylkesmannen bør ha en sentral rolle som initiativtaker og pådriver for samordningen som ligger til grunn for planene. I noen områder vil det være aktuelt også med samarbeid på tvers av fylkesgrensene.

4.11 Staten ved fylkesmannen og fylkeskommunen skal påse:

- at rikspolitiske målsettinger innen boligbyggingen nås,
- at det i planleggingen i kommunene, fylkeskommunene samt statlige sektorinteresser, tas tilstrekkelig hensyn til utbygging av nødvendig kollektiv infrastruktur som skal etableres i tråd med overordnede politiske vedtak,
- at det inngås forpliktende avtaler mellom stat, kommune og eventuelt fylkeskommuner om planlegging, finansiering og gjennomføring av større, offentlige infrastrukturinvesteringer,
- at kommunene, fylkeskommunene og statlige sektorinteresser i regionene ved sin regelverkfortolkning, sine forskrifter og enkeltvedtak ikke går utover de rammer som lovgivningen setter, og på den måten unødvendig hindrer boligbygging og næringsutvikling.

Nærtransport

4.12 Gang- og sykkel som transportform skal tillegges vekt der det ligger til rette for det, og det skal tilrettelegges for nærkollektivløsninger som matebusser. Hensynet til bevegelsehemmede skal tillegges vekt i planleggingen.

5. Tidsfrister

For større planprosjekter fremmet av private som område- og detaljreguleringsplaner skal det avtales tidspunkt for førstegangs politisk behandling. For mindre planprosjekter bør det avtales slikt tidspunkt.

Bakgrunn for forslag til nye retningslinjer

Tall fra Statistisk Sentralbyrå viser at befolkningen i Norge vil vokse kraftig i årene som kommer. Befolkningsveksten vil først og fremst finne sted i og rundt de store byene, med tilhørende stor etterspørsel etter boliger. Befolkningsveksten gir også betydelige transportutfordringer, og bolig- og næringsutvikling må prioriteres rundt kollektivknutepunktene.

Når det investeres i kollektivtransport, må det samtidig utarbeides en plan for bolig- og næringsutvikling og fortetting. Staten bør stille tydelige og bindende krav til kommunene om fortetting rundt nye kollektivknutepunkter. Det må også fortettes rundt eksisterende kollektivknutepunkter.

Med erfaringer fra blant annet Bybanen i Bergen vil en etablering av effektive og miljøvennlige transportløsninger i forkant av en utbygging lage forutsigbare utbygningmønstre og robuste gjennomføringsmodeller.

De gjeldende rikspolitiske retningslinjer for samordnet areal- og transportplanlegging mangler på mange områder klare definisjoner av ansvar og grensdragninger for hva som skal prioriteres. For at retningslinjene skal kunne bli et effektivt verktøy for økt bolig- og næringsutvikling er det viktig at ansvaret klargjøres og at det blir tydeligere hvilke forhold som skal prioriteres i planarbeidet.

Planprosessene må effektiviseres for å redusere tiden fra en idé blir skapt, til et byggverk står ferdig til bruk. Mer effektive planprosesser vil også bidra til større forutsigbarhet og redusert risiko for planleggere og utbyggere. Effektive planprosesser, økt planreserve og gode transportløsninger vil bidra til lavere boligpriser.

Kommunene, fylkeskommunen, fylkesmannen, Statens vegvesen og utbyggerne må samarbeide mer tidligere i prosessene, og eventuelle innsigelser av nasjonal interesse må avklares tidlig i prosjektene. Kommunene må samarbeide mer for å sikre en bærekraftig regionutvikling og de må ha faste rutiner for samarbeid om boligbyggingsprosjekter som krysser kommunegrenser.

På denne måten kan rikspolitiske retningslinjer bli et viktig bidrag til å løse bolig-, nærings- og transportutfordringene som følger av den forventede befolkningsveksten i pressområdene i og rundt de store byene.