

# Saksframlegg

REFERANSE  
TBJ-13/10498-2JOURNALNR.  
70534/13DATO  
08.10.2013

---

<b>Saken behandles i følgende utvalg:</b>	<b>Sak nr.:</b>	<b>Møtedato:</b>	<b>Votering:</b>
Kommunalstyret for byutvikling	/	24.10.2013	
Stavanger formannskap (AU)	/	29.10.2013	
Stavanger formannskap	/	31.10.2013	

---

## **HØRINGSUTTALELSE - STATLIGE PLANRETNINGSLINJER FOR SAMORDNET BOLIG-, AREAL- OG TRANSPORTPLANLEGGING**

### **Forslag til vedtak:**

Retningslinjene tas til etterretning.

Det anbefales at retningslinjene gjennomgås med sikte på en strukturering og forenkling som gjør dem mer brukervennlige for kommunene, jfr. rådmannens kommentarer i saken.

# HØRINGSUTTALELSE - STATLIGE PLANRETNINGSLINJER FOR SAMORDNET BOLIG-, AREAL- OG TRANSPORTPLANLEGGING

## Hva saken gjelder

Stavanger kommune har mottatt fra Miljøverndepartementet, høringsbrev med Statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging. Frist for uttalelse er 25. oktober 2013. Saksframstillingen med kommunalstyret for byutvikling sin innstilling oversendes Miljøverndepartementet innen fristen, og det er avtalt at protokoll fra formannskapetets behandling ettersendes.

Saken gjennomgår hovedpunkter i planretningslinjene, og gjør rede for rådmannens forslag til høringsuttalelse.

## Hovedpunkter i saken

Hensikten med retningslinjene er å oppnå bedre samordning av bolig-, areal- og transportplanleggingen, både i kommunene og på tvers av kommuner, sektorer og forvaltningsnivåer. Retningslinjene skal også bidra til bedre og mer effektive planprosesser. De kan leses i sin helhet [her](#).

Høringsforslaget består av 8 kapitler. Kapittel 4 inneholder retningslinjene. Disse trer i kraft straks og avløser gjeldende Rikspolitiske retningslinjer for samordnet areal- og transportplanlegging av 20. august 1993. De nye retningslinjene er oppdaterte i forhold til plan- og bygningslov av 2008, til en rekke andre lover og til politikkområder som boligbygging, klimahensyn, miljøvennlig transport og infrastruktur, senterstruktur, fortetting og jordvern.

Virkeområdet for retningslinjene er hele landet, men det må utøves skjønn, og bruken må også tilpasses regionale og lokale utfordringer.

Kapittel 3 i forslaget inneholder en lang rekke mål som danner utgangspunkt for retningslinjene: Samfunnsøkonomisk effektiv ressursutnyttelse, miljømessig gode løsninger, trygge lokalsamfunn og bomiljø, god trafiksikkerhet, effektiv trafikkavvikling, kompakte byer og tettsteder, redusert transportbehov, styrket grunnlag for klima- og miljøvennlige transportformer, bærekraftige, attraktive byregioner, byer og tettsteder, godt fysisk miljø og helse og livskvalitet for alle. Det skal legges til rette for tilstrekkelig boligbygging og legges til grunn et langsiktig perspektiv i planleggingen, med vekt på fleksibilitet og regionale helhetsløsninger på tvers av kommunegrensene

Retningslinjene i kapittel 4 er fordelt på ni punkter med fyldig beskrivende tekst. De skal legges til grunn ved statlig, regional og kommunal planlegging etter plan- og bygningsloven, og ved enkeltvedtak som statlige, regionale og kommunale organer treffer etter plan- og bygningsloven eller annen lovgivning. Statlige organer, fylkeskommuner og kommuner bør også bruke retningslinjene i sin øvrige virksomhet innenfor de rammene vedkommende sektorlov gir.

Fylkeskommunens rolle som planmyndighet kommer tydelig fram i retningslinjene. Blant annet skal rammene for utbyggingsmønstre og transportsystemer fastsettes i regionale planer. Det er behov for regional samordning og etablering av regionale samarbeidsfora for byområdene.

I kapittel 5 Beslutningsunderlag, blir behovet for vurdering av alternativer og konsekvensutredninger understreket. Det samme gjelder trafikkutredninger og oppdaterte prognoser for befolkningsvekst og

befolkningssammensetning. Kommunene bør utarbeide arealregnskap, og potensiale for fortetting skal være kartlagt før det blir forslått omdisponering av verdifull dyrkbar eller dyrket jord.

Kapittel 6 Offentlige myndigheters ansvar i planleggingen, fastslår at offentlige myndigheter må samarbeide om- og organisere planleggingen med tanke på regional samordning av utbyggingsmønster og transportsystem i tråd med retningslinjene. Også andre aktører kan trekkes med. Fylkeskommune, statlige samferdselsmyndigheter og kommunene får ansvar og ulike roller i dette arbeidet, og fylkesmenn og statlige sektormyndigheter skal legge retningslinjene til grunn for sin medvirkning i planprosessene.

Kommunene skal legge retningslinjene og vedtatte regionale planer til grunn for arbeidet med kommuneplanen. Dette gjelder også egen reguleringsplanlegging og behandling av innsendte reguleringsplaner og sektorplanlegging innenfor kommunens ansvarsområder. I overordnede planer bør det settes minimumskrav til utnyttingsgrad i fortettingsområder.

Planer som ikke er i samsvar med retningslinjene vil gi grunnlag for innsigelse eller faglige innvendinger. Statlige og regionale myndigheter skal legge vekt på helhetsvurderinger når det fremmes innsigelse. Til slutt vises det til § 6-4 og mer aktiv bruk av statlig plan for å fremme raskere og mer effektive planprosesser.

## Rådmannens vurderinger

Det er positivt at det skjer oppdatering av de tjue år gamle retningslinjene. Forslaget innebærer ingen store endringer i forhold til 1993-utgaven, men enkelte nye tema er kommet til. Dette er i første rekke klima og bolig.

Kapittel 3 Mål, virker i utgangspunktet svært omfattende. Det kunne vært ønskelig med en viss gruppering av målene, på en slik måte at det knyttes tydeligere sammenheng mellom mål og retningslinjer.

Det kan synes lite hensiktsmessig å behandle byer og distrikter under samme punkter. Spørsmål melder seg derfor om behov for egne retningslinjer for storbyene. Her er presset sterkest, her oppstår det oftest arealkonflikter mv. Her burde kanskje arbeides videre med to atskilte kapitler med retningslinjer for byer og for distriktene.

Innholdet i retningslinjene er omfattende. Her er både veiledende- og retningsgivende tekst. Rådmannen har nedenfor kommentert innholdet i noen av punktene.

- De tre første punktene 4.1-4.3, omhandler regional planlegging av utbyggingsmønster og transportsystem. Deler av innholdet kunne med fordel vært samlet som ett tema, med mer konsentrert tekst. I punkt 4.3 er formulert følgende: «*I områder med stort utbyggingspress bør det vurderes arealutnyttelse og byggehøyder utover det som er typisk, samtidig som viktige stedskvaliteter ivaretas*». Dette vil i praksis kunne innebære vanskelige målkonflikter, og burde vært omtalt nærmere i høringsforslaget.
- Punkt 4.4, omhandler byutvikling med kompakt utbyggingsmønster, høy tetthet og transformasjon. Samtidig skal det tas hensyn til overordnet grønnstruktur, naturmangfold, kulturhistoriske verdier og estetiske kvaliteter. Dette betyr at det også i dette punktet legges opp til interessekonflikter. Enkelte andre sider ved en bærekraftig byutvikling burde også komme med her, for eksempel hensynet til helse og trivsel i en voksende bybefolkning. Punkt 4.8. om utforming av boligområder og miljøkvalitet bør flyttes hit. Siste setning i 4.8 virker noe uklare. Her sies at hensyn til utbygging må gå foran normer og retningslinjer for

miljøkvalitet dersom det bygger opp om målene i retningslinjene. Med en såpass omfattende målstruktur som beskrevet i kapittel 3, kan dette bli en særdeles vanskelig avveining.

- Punkt 4.5, infrastruktur og transport bør kunne utvikles videre. Her må behandlingen av knutepunkt gis en samlet presentasjon, og ikke fordeles på flere punkter i retningslinjene. Punkt 4.7, om godstransportvirksomhet kan også plasseres her.
- Punkt 4.6, om handelsvirksomhet og privat/offentlig tjeneste og service bør også omtale andre typer offentlig virksomhet og næringsvirksomhet, som gir areal- og transportbehov og som påvirker en bærekraftig byutvikling.
- Siste punkt, 4.9, dreier seg om universell utforming. Retningslinjen får liten tyngde når det sies at planleggingen «*bør så langt som mulig*», baseres på prinsippene om universell utforming og tilgjengelighet for alle. Universelt utformede reisekjeder er et interessant tema som bør kunne utvikles videre i samordnet planlegging.

Kapittel 5 Beslutningsunderlaget, omtaler flere utredninger som allerede er pålagt etter plan- og bygningsloven (kapittel 5, Generelle utredningskrav). Beslutningsunderlaget vil variere sterkt fra kommune til kommune og oppstillingen vil måtte oppdateres jevnlig.

Offentlige myndigheters ansvar i planleggingen, som beskrives i kapittel 6, finnes også grundig behandlet i Plan- og bygningslovens kapittel 4 (Oppgaver og myndighet i planleggingen) og kapittel 6 (Medvirkning i planleggingen herunder bruk av innsigelse).

Statlige planretningslinjer gir grunnlag for å fremme innsigelse dersom planer ikke samsvarer med innholdet retningslinjene. Innsigelser skal i stor grad bygge på helhetsvurderinger og skjønn på regionalt nivå. Dette vil kunne oppleves som økt usikkerhet og redusert handlefrihet i kommunene. Det samme kan gjelde bruk av statlig plan, der begrunnelsen i punkt 6.8 er å fremme raskere og mer effektive planprosesser.

## Konklusjon

Det er et viktig og omfattende materiale som er sendt ut på høring. Nye retningslinjer bør kunne gi et bedre grunnlag for overordnet planlegging i kommunen, kanskje særlig i arbeidet med planer for byomforming, fortetting og miljøvennlig transport. En utfordring vil etter rådmannens syn, være å sikre nytteverdi over tid av retningslinjene. For det daglige plan- og forvaltningsarbeidet i kommunen vil nok en mer strategisk utforming med kobling mellom mål og retningslinjer, kunne ha betydning. Retningslinjene bør samtidig være mest mulig kortfattet og presise, og gjerne fungere som sjekklister. Kommentarer og veiledende tekst kan komme i tillegg. Retningslinjene bør oppdateres og videreutvikles relativt ofte.

Retningslinjene fra 1993 vektlegger samordning av areal og transportplanlegging med styrking av sentre og kollektivtransport. Paragrafene omhandler i mindre grad innbyggernes behov. Dette er ivaretatt i ny plan- og bygningslov av 2008. Formålsparagrafen § 1-1, vektlegger slike forhold. Dette kommer også tydelig fram i kapittel 3, § 3-1, der oppgaver og hensyn i planlegging etter loven blir listet opp. Planloven kan derfor langt på vei ha erstattet de gamle retningslinjene, og egentlig redusert behovet for omfattende nye planretningslinjer.

Det kan følgelig stilles spørsmål om behovet for å ha med kapittel 5 og 6 i høringsforslaget. Disse temaene burde være godt nok dekket i plan- og bygningslovens paragrafer. Dersom det er ønskelig å informere om bruk av innsigelse og statlig plan (presentert i punkt 6.7 og 6.8 i forslaget), kan de to punktene heller tas inn i kapittel 4, sammen med retningslinjene.

## Forslag til vedtak:

Retningslinjene tas til etterretning.

Det anbefales at retningslinjene gjennomgås med sikte på en strukturering og forenkling som gjør dem mer brukervennlige for kommunene, jfr. rådmannens kommentarer i saken.

Stavanger, 8. oktober 2013

Inger Østensjø  
Rådmann

Halvor S. Karlsen  
direktør

Gunn Jorunn Aasland  
kommuneplansjef

saksbehandler: Thommas Bjerga

Dokumentet er elektronisk godkjent og sendes uten signatur.