



Kommunal- og distriktsdepartementet
Postboks 8112 Dep
0032 OSLO

Saksbehandler, innvalgstelefon
Thomas Møller, 74 16 81 26

Høringsuttalelse til forslag til nye statlige planretningslinjer for arealbruk og mobilitet

Statsforvalteren har mottatt ovennevnte forslag til nye statlige planretningslinjer for arealbruk og mobilitet til uttalelse. Statsforvalteren i Trøndelag har følgende innspill til forslaget:

Generelt

Nye statlige planretningslinjer for arealbruk og mobilitet ser i hovedtrekk ut til å bli et godt og tydelig styringsverktøy så vel for den kommunale planbehandlingen som for sektormyndighetenes medvirkning. Den er mer presis og behandler flere tema enn gjeldende statlige planretningslinjer for samordnet bolig- areal og transportplanlegging. Planretningslinjene for arealbruk og mobilitet bør også sees i sammenheng med nye planretningslinjer for klima og energi som også er på høring. Vi viser til vår høringsuttalelse også til den.

Planretningslinjene har som ambisjon å ta hensyn til lokale forskjeller og legge til rette for boligbygging i hele landet. Statsforvalteren tenker at dette er riktig tilnærming av flere årsaker herunder hensynet til primærnæringene og lokal matproduksjon, samfunnssikkerhet og beredskap, lokal verdiskaping mv. samt å bidra til levende lokalsamfunn.

Spredt boligbygging i LNF-arealer er en måte å åpne for dette på som i en del tilfeller vil være hensiktsmessig. At dette skal skje planmessig og innenfor rammene av kap. 3 er viktig. Vi vurderer likevel at det er flere hensyn som må vurderes og balanseres på en god måte. Dette gjelder generelt, men spesielt i små distriktskommuner med negativ demografisk utvikling og svak/fallende aldersbæreevne. Et spredt bosettingsmønster som på den ene siden er ønskelig ut fra å tilrettelegge for bosetting i grendene, kan på den annen side komme til å utfordre kommunen som tjenesteyter for lovpålagte helse- og omsorgstjenester på lengre sikt. Arealplanlegging som støtter opp under kommunene som tjenesteyter av lovpålagte tjenester er et hensyn som bør vurderes tatt inn i retningslinjenes kap. 3.

I lys av den nye sikkerhetspolitiske situasjonen i Europa og Norge inkludert utvidelsen av NATO med våre to naboland Sverige og Finland må kommunene etter vår vurdering også være særlig bevisste på Forsvarets arealbehov under ulike omstendigheter. At den kommunale arealplanleggingen



støtter opp under dette behovet, og ikke uforvarende vanskeliggjør realiseringen av det, er avgjørende. Tydelige styringssignaler om vektingen av Forsvarets arealbehov opp imot øvrige sektorinteresser vil også være nyttig for den lokale og regionale behandlingen av planforslag. Det bør derfor vurderes om ikke Forsvarets interesser som selvstendig hensyn bør tydeliggjøres i kap. 3.

Planretningslinjene har tatt inn hensynet til samisk reindrift. Dette har vært etterspurt, blant annet fra Norske reindriftssamers landsforbund (NRL). Vi er svært positive til at reindriftsinteressene er tatt inn, men ser allikevel behov for endringer i det forslaget som er på høring.

Det er positivt at planretningslinjene har blitt mer dekkende for ulike typer arealbruk og mobilitet, noe som gjenspeiles i tittelen. Videre har bærekraft fått en mer sentral plass i formålkapitlet, noe vi tenker er bra.

Til kap. 1. Formål:

Å hindre at dyrka mark bygges ned og å redusere tapet av dyrka mark er tatt inn i formålkapitlet. Vi har tidligere spilt inn til styringsmøter med LMD og i forbindelse med oppdatert jordvernstrategi at dagens SPR-BATP er utdatert når det gjelder ivaretagelse av dyrka mark og bør gjennomgås for å stå bedre i forhold til de skjerpede føringene for jordvernet. Vår vurdering er at forslaget i stor grad svarer ut dette. Det inngår også i formålet å hindre at karbonrike arealer bygges ned. Dette er positivt. Vi vurderer at samfunnssikkerhet også er et tema som en skal legge til rette for gjennom planlegging og som med fordel også kan nevnes i kapitlet.

Til kap. 2 Virkeområde:

Mens hele gjeldende SPR-BATP er lik for hele landet har høringsforslaget både generelle retningslinjer som gjelder for hele landet (kap. 3) og egne retningslinjer for henholdsvis regioner med større byer (kap. 4) og regioner med mindre tettsteder og spredtbygde strøk (kap. 5). Dette mener vi er et godt grep for å få til større grad av differensiering ut fra utbyggingspress. Retningslinjene vil dermed trolig oppleves mere relevant og enklere å bruke også for planlegging i distriktskommunene. Det er laget et kart og en tabell som viser hvilke kommuner de to ulike retningslinjene gjelder for.

Mange kommuner er store og sammensatte med både byområder og spredtbygde strøk. Kommunen Orkland i Trøndelag er et eksempel på det. Orkland ble etablert 1. januar 2020 ved sammenslåing av gamle Orkdal, Meldal og Agdenes kommuner samt en del av gamle Snillfjord kommune (Krokstadøra). Orkland er som den eneste av byvekstkommunene i Trondheimsregionen markert gul i kartet. Andre kommuner i avtaleområdet, som Stjørdal, har også et definert sentrum samt flere spredtbygde områder i ulike deler av kommunen, er markert rødt i kartet. Fra vår side så er det ikke åpenbart at kommunene i byvekstavtaleområdet skal markeres med ulik farge. Uansett vil det jo for Orkland sin del være retningslinjenes kap. 4 som skal legges til grunn jf. kap. 2 første avsnitt, siste setning om at «*Retningslinjene i kapittel 4 legges til grunn for planlegging i alle kommuner som er part i en byvekstavtale eller får andre statlige tilskudd for å nå nullvekstmålet, uavhengig av hvilken sone de tilhører i kartvedlegget*». Vi tenker da at Orkland kommune for god oversikts skyld bør markeres som rødt.

Planretningslinjene legger til rette for differensiering mellom ulike (gule og røde) kommuner. Gjennom følgende setning i tabellen med røde kommuner legges det også til rette for differensiering innenfor enkelte av de «røde» kommunene, noe som også vil gjelde Orkland dersom de endrer fra gul til rødt i kartet:



«Enkelte av disse kommunene har også spredtbygde områder. I disse spredtbygde områdene vil kommunene kunne tillate spredt boligbygging, innenfor rammene av kapittel 3.»

Vi tenker at denne presiseringen for klarhets skyld også bør stå i selve retningslinjene fremfor kun i vedlegget.

Vi vurderer at retningslinjene gir mye rom for tolkning innenfor «gul kategori», som omfatter veldig mange og ulike kommuner med store forskjeller med tanke på størrelse, utbyggingspress osv. Retningslinjene går ikke videre inn på hvordan dette skal hensyntas i den praktiske bruken av retningslinjene.

Problemstillingen blir spesielt tydelig når vi ser på måten todelingen og de 'gule' områdene er beskrevet gjennom dokumentet. For eksempel:

- På kartet i vedlegget er området farget med gul beskrevet som: *Regioner med små og mellomstore byer, bygdebyer og småsentre.*
- I formålsparagrafen: *Distriktsområder med lavt utbyggingspress, lavt folketall og/eller negativ befolkningsutvikling*
- I kapittel 2, virkeområde: *Distriktsområder*
- I kapittel 5: *Regioner med mindre tettsteder og spredtbygde strøk (kommuner markert med gult i kartet)*

Dette gjør det noe uklart om det i hvert tilfelle menes alle kommunene som er farget med gul, eller om det kan/må differensieres innenfor denne kategorien også.

Selv om det sikkert vil være krevende stiller vi likevel spørsmålet om det er vurdert/mulig å vurdere andre skillelinjer mellom ulike soner enn kommunegrenser.

Til kap. 3 Generelle retningslinjer (gjelder hele landet)

Ut fra flere sektorhensyn er det ønskelig at flere av retningslinjene i kapittel 3 tydeliggjøres gjennom økt bruk av «skal» formuleringer fremfor «bør» som er mer åpen for tolkning. I flere pkt. står det at fortettpotensial *skal* kartlegges, og *bør* utnyttes. Dette bør suppleres med et krav om å begrunne en ev. beslutning som gir manglende eller begrenset utnytting av fortettpotensialet.

Punkt 3.1 Utbyggingsmønster og transportsystem som beskrevet er også viktig i et samfunnssikkerhetsperspektiv, med tanke på blant annet trafikksikkerhet samt å unngå å bygge i fareområder. Dette er tungtveiende hensyn og det bør vurderes hvorvidt ordet *skal* bør benyttes i setning 2 og 3. Også ut fra sektorhensyn fra klima- og miljøområdet vurderes at *skal* vil være mer hensiktsmessig enn *bør*.

Punkt 3.4 boligbygging og boligsammensetning viser til at planlegging skal bidra til gode bomiljøer for alle. For folkehelse og barn og unge burde retningslinjen gi tydeligere føring for hva dette innebærer. For folkehelse og for barn og unge er det særlig viktig at fortetting skal skje med kvalitet, herunder er lysforhold og tilgang til gode uteområder sentralt. Dette er tydeliggjort i folkehelsemeldinga som sier:

«Regjeringa vil ha sosialt berekraftige lokalsamfunn og nabolag som gjer det mogleg for alle å bu og leve eit godt liv i by og bygd over heile landet. Sosialt berekraft handlar om å sette menneskelege behov i sentrum og som skal vere eit premiss på linje med økonomisk og miljømessig berekraft i lokalsamfunnsutviklinga. Det handlar derfor om gode og varierte bustadtilbod og gode og tilgjengelege bu- og nærmiljø for alle». Vi mener at forslaget til ny retningslinje ikke tilstrekkelig tydeliggjør viktigheten



av alle dimensjonene i bærekraftbegrepet, herunder vektlegges den sosiale dimensjonen mindre enn klima- og miljø og økonomi dimensjonene.

Det er positivt at helse og livskvalitet er tatt inn i formålsparagrafen, men vi savner et mer tydelig fokus på betydningen av retningslinjen for folkehelse og barn og unges interesser.

Pkt. 3.5 En slik avgrensning som beskrevet i andre setning er viktig også med tanke på å unngå bygging i fareområder. Det kan vurderes om ordet *skal* bør benyttes fremfor *bør* her. Også ut fra sektorhensyn fra klima- og miljøområdet vurderes at *skal* vil være mer hensiktsmessig enn *bør*.

Pkt. 3.6 For flere av de ulike type utbygging gir kapittel 3 retningslinjene om lokalisering. For eksempel gjelder dette fritidsboliger. For næring og industri § 3.6 mangler dette, her er det nærings- og industrivirksomhetens arealbehov som det skal tas hensyn til. Næring og industri er en svært arealkrevende sektor og det bør derfor tas inn mer detaljerte retningslinjer for plassering av industri- og næringsområder.

I siste setning skrives det «*Det bør kunne tillates mindre, enkeltstående bygg tilpasset omgivelsene, basert på eksisterende bruk av eiendommen, i tilknytning til eksisterende bygg, og som ikke utløser behov for ny infrastruktur.*» En formulering som omtaler tiltak som ofte vil være betinget dispensasjon etter plan- og bygningslovens § 19 mener vi ikke har noe i overordnede statlige planretningslinjer å gjøre.

Punkt 3.7 omhandler samisk reindrift. *Minimumsbeiter* må også tas inn sammen med særverdiområder. Minimumsbeitene, som oftest vinterbeiter, setter begrensninger på flokkstørrelsene i en sijte eller distrikt. Det er derfor et svært viktig hensyn å ta.

Konsekvensutredninger for reindrift er ofte mangelfulle, spesielt i forbindelse med kommuneplanens arealdel. Vi mener det bør tydeliggjøres i retningslinje 3.7 at samlede (kumulative) konsekvenser av inngrep for reinbeitedistriktet skal legges til grunn ved revidering av kommuneplanens arealdel for kommuner innenfor det samiske reinbeiteområdet og kommunene omfattet av Trollheimenloven. Dersom samlede konsekvenser og inngrepsstatus vurderes godt i kommuneplanens arealdel legger det gode forutsetninger for videre planarbeid i kommunene. Her bør alle kommunene som er berørt av reinbeiteområdet oppfordres til å i fellesskap fremskaffe kunnskapsgrunnlaget samt å holde det oppdatert.

Konsultasjoner med samiske interesser omtalt i pkt 7.6. Konsultasjonsplikten er lovfestet i samelovens kapittel 4, og det fremstår som unødvendig at selve plikten omtales i retningslinjene. Plikten er allerede tydelig beskrevet. Implementering av reindriftens egen tradisjonskunnskap, sammen med kjent forskning, er viktig som en del av kunnskapsgrunnlaget i konsekvensutredninger og i planmyndighetens saksbehandling. Derfor mener vi det bør omtales at konsultasjoner skal benyttes som et verktøy for å innhente tradisjonsbasert kunnskap i planleggingen. Dette kan bidra til å understreke den generelle forståelsen for konsultasjoners faktiske *betydning* for kunnskapsgrunnlag og inkludering av tradisjonskunnskap. Dette bør derfor komme frem som en del av retningslinjen i punkt 3.7.

Punkt 3.7 avsluttes med *Samisk reindrift skal ivaretas samtidig med hensynet til øvrig utvikling av samfunnet*. Dette er en unødvendig formulering som bør fjernes.

Det er et eget pkt (3.9) om jordvern. Vi er godt fornøyde med at den gamle formuleringen om å balansere jordvernet mot storsamfunnets behov ikke er videreført. Vi skulle helst sett at ordet «*bør*» ble byttet ut med «*skal*» i hele avsnittet om jordvern. Særlig er det viktig å endre slik at det står:



«jordvern skal være et overordna hensyn i arealplanleggingen». Vi viser i den forbindelse til Hurdalsplattformen der det står: «Regjeringen vil sikre at jordvern blir eit overordna omsyn i arealforvaltinga.».

Punkt 3.12. Her bør også det også tas med trafiksikkerhet for andre transportmidler.

Til Kap. 4 Retningslinjer for regioner med større byer (kommuner markert med rødt i kartet)

I kapittel 4, som gjelder for storbyområdene, er det mye mer bruk av 'skal'-formuleringer, som gir bedre styringsmuligheter enn kapittel 3. Dette gir økt tydelighet og vurderes positivt ut fra vår rolle som sektormyndighet.

Begrepet «hovedtyngden» brukes flere steder i planretningslinjene. Begrepet er ikke definert og det vil være behov for å legge forskjellig innhold i begrepet avhengig av om det er snakk om et pressområde eller spredtbygd strøk. Det kan i de store buområdene være problematisk dersom hovedtyngden blir oppfattet som mer enn 50 %, og at f.eks. Trondheim som bygger opp mot 2000 boliger i året – kan bygge nesten 1000 av disse i mindre sentrale områder uten kollektivtilbud. Vi anbefaler derfor å vurdere om «hovedtyngden» bør byttes ut med eksempelvis «i all hovedsak» i kap. 4 og i tabellen (de røde kommunene). «Hovedtyngden» kan fortsatt stå i kap. 3.1.

Punkt 4.3 Med tanke på økt sikkerhet bør ordet skal i stedet for bør benyttes i setning 1 og 2

Punkt 4.5 Andre setning skriver «bør» i stedet for at det «skal» legges vekt på gode uteområder, bokvalitet og tilgang til grønnstrukturer. Punktet er også endret fra tidligere, hvor lysforhold skulle tillegges vekt.

Nærmiljøet kan skape psykososiale rom, blant anna knyttet til opplevelsen av trygghet og sosiale møteplasser, og ved at estetisk kvalitet kan påvirke trivselen til folk og følelsen av identitetstilknytning. Dagens utfordringer knyttet til utenforskap og økte levekårsutfordringer særlig i tettsteder, bør legges til grunn også i retningslinjen, for å styrke utviklingen av sosialt bærekraftige nærmiljø og lokalsamfunn som legger til rette for inkludering, sterke fellesskap. Et viktig tiltak vil være at retningslinjen legger tydeligere føringer for at det skal planlegges for helsefremmende nærmiljø, som også legger til rette for aktivitet og gode uteområder for barn og unge.

Kapittel 5 Retningslinjer for regioner med mindre tettsteder og spredtbygde strøk (kommuner markert med gult i kartet)

Pkt. 5.1, slik det er formulert, vurderes til å ha iboende mulige målkonflikter. Dette gjelder spesielt siste ledd som åpner for å legge til rette for spredt boligbygging i LNF områder, mens første ledd sier at planleggingen bør bidra til effektiv arealbruk og å styrke og utvikle sentrumsområder og fellesarenaer. Samtidig skal slik tilrettelegging iht. siste ledd skje innenfor rammene av kap. 3 som i pkt. 3.1 sier at hovedtyngden av boliger bør lokaliseres med tanke på å oppnå arealeffektive løsninger som begrenser transportbehovet og legger til rette for sykkel, gange og kollektivtransport.

Statsforvalteren vurderer, som nevnt innledningsvis at det er et riktig grep og også legge til rette for en viss andel spredt boligbygging. Men det er viktig at dette balanseres slik at det ikke går ut over utviklingen av de gode tettstedene i distriktene som kan være vel så viktig for å sikre bosetting og funksjoner i distriktene som adgangen til å bygge spredt.

For mindre tettsteder og spredtbygde strøk vil retningslinjens kapittel 5 gjøre seg gjeldende. Utfordringen er at det her stilles lave forventinger til krav om gang- og sykkel som foretrukket transportmiddel.



Spesielt for barn og unge kan manglende gang- og sykkelveier redusere mulighetene for å gå eller sykle når de skal til venner eller delta på fritidsaktiviteter. Føringerne i retningslinjen bør derfor være at boliger skal etableres i områder med infrastruktur som sikrer trafiksikker ferdsel for myke trafikanter.

Videre vil problematikken knyttet til støy- og luftforurensing også være en utfordring i de mindre tettstedene. Vi forventer at også her legges fortetting med kvalitet til grunn.

Helsepersonellkommissjonens beskrivelse av utfordringsbildet frem mot 2040, med knapphet på helsepersonell og økende behov for helse- og omsorgstjenester, krever en tydelige føringer fra alle aktører. Vi vil understreke at de demografiske utfordringene som distriktene står overfor, vil kreve at også distriktskommunene planlegger for å styrke og utvikle gode sentrumsområder. En fortetting av etablerte tettsteder kan på sikt bidra til å redusere tjenestevei ved behov for å yte lovpålagte helse- og omsorgstjenester.

Kap 6 Retningslinjer for beslutningsunderlaget

Pkt. 6.3 om arealregnskap og 6.4 om gjennomgang av tidligere vedtatt arealbruk er også styringssignaler som en bør vurdere skal gjøres obligatorisk ved å forsterke dagens «bør» til «skal» når en skal sikre en bærekraftig arealforvaltning.

Pkt. 6.7 ROS analyse på fylkesnivå kan/bør også være et bakgrunnsdokument for helhetlig ROS i kommunene.

Kap 7. Retningslinjer for planutarbeidelse på regionalt/interkommunalt nivå, samarbeid og ansvar for gjennomføring

Pkt. 7.1 Interkommunal plan er en plantype som nesten ikke er tatt i bruk i Trøndelag. Statsforvalteren vurderer at planer for særlig areal- og kraftkrevende industri- og næringsetableringer bør være forankret i regional eller interkommunal plan. Slike etableringen kan gi behov for bedre infrastruktur og arealkrevende støttefunksjoner. En viktig dimensjon, slik det kommer frem fra Grønt industriløft 2.0. er at slike planer skal være samfunnsøkonomisk lønnsomme både i kommune og fylke også mht. virkninger for klima og miljø. Det er derfor viktig med mer helhetlige vurderinger ut over den enkelte kommune for å redusere konfliktene og styrke utviklingen i regionen.

Det samme gjelder areal- og transportplaner for regioner som utgjør felles bo- og arbeidsregioner der et utbyggingsmønster som knytter regionen sammen og forsterker nytteverdien av eksisterende og planlagt infrastruktur, og bygger opp under regionalt prioriterte etableringer jf. forrige avsnitt. Statsforvalteren i Trøndelag vurderer derfor at planretningslinjene med fordel kan være enda tydeligere på når det er påkrevd med en mer helhetlig tilnærming enn hva hver enkelt kommune kan legge til rette for hver for seg.

Med hilsen

Frank Jenssen
statsforvalter

Trude Mathisen
direktør
Kommunal- og justisavdelingen



Dokumentet er elektronisk godkjent

Saksbehandlere:

Kommunal og justis: Thomas Møller – 74 16 81 26

Klima og miljø: Beate Sundgård – 73 19 92 61

Landbruk: Laila Marie Sorte – 73 19 92 87

Samfunnssikkerhet: Kjersti Dalen Stæhli – 73 19 93 34

Oppvekst og Velferd, Helse og omsorg: Ann Marit Kristiansen – 74 16 84 37

Reindrift: Svein Bjørk – 74 13 80 57

Kopi til:

Trøndelag fylkeskommune

Fylkets hus, Postboks 2560

7735

STEINKJER