



STORTINGET

Innst. 564 S

(2020–2021)

Innstilling til Stortinget
fra kommunal- og forvaltningskomiteen

Dokument 8:285 S (2020–2021)

Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om Representantforslag fra stortingsrepresentantene Sigbjørn Gjelsvik, Heidi Greni, Kari Anne Bøkestad Andreassen, Liv Signe Navarsete, Nils T. Bjørke, Ole André Myhrvold og Geir Pollestad om endring av de statlige planretningslinjene for å legge til rette for vekst og utvikling i hele Norge

endringer i statens planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging og andre statlige føringer for å sikre at vern av dyrka mark gjøres til et overordna mål i alt planleggingsarbeid i Norge.»

Det vises til dokumentet for nærmere redegjørelse for forslaget.

Til Stortinget

Bakgrunn

I dokumentet fremmes følgende forslag:

- «1. Stortinget ber regjeringen gjennomgå og endre de statlige planretningslinjene for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging, blant annet gjennom å innta et overordna mål om at retningslinjene skal legge til rette for vekst og utvikling i hele Norge, bidra til en balansert utvikling mellom bygd og by, og at det særskilt skal legges til rette for vekst og utvikling i områder med svak eller negativ befolkningsutvikling.
2. Stortinget ber regjeringen endre statens planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging for å sikre at spredtbygde kommuner i folketunge regioner ikke tvinges til å sentralisere bosetting og annen utvikling internt i kommunen. Slike kommuner må i langt større grad enn i dag selv kunne bestemme hvor det skal legges til rette for utvikling, og i hvilken grad spredt boligbygging skal tillates.
3. Stortinget ber regjeringen fremme forslag til

Komiteens behandling

Komiteen har i brev av 19. april 2021 til Kommunal- og moderniseringsdepartementet v/statsråd Nikolai Astrup bedt om en vurdering av forslagene. Statsrådets uttalelse følger av vedlagte brev av 26. april 2021. Komiteen har imøtesett og mottatt skriftlige innspill i saken. Innspill er publisert på stortinget.no.

Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Masud Gharahkhani, Stein Erik Lauvås, Eirik Sivertsen og Siri Gåsemyr Staalesen, fra Høyre, Norunn Tveiten Benestad, Torill Eidsheim, Olemic Thommessen og Ove Trellevik, fra Fremskrittspartiet, Jon Engen-Helgheim og Helge André Njåstad, fra Senterpartiet, Heidi Greni og Willfred Nordlund, fra Sosialistisk Venstreparti, lederen Karin Andersen, og fra Kristelig Folkeparti, Torhild Bransdal, viser til representantforslaget der det fremmes tre ulike forslag om å endre statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging, blant annet for å legge til rette for vekst

Beriktiget

og utvikling i hele landet, sikre at spredtbygde kommuner ikke tvinges til sentralisering og sikre at vern av dyrka mark blir et overordnet mål i alt planleggingsarbeid.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Fremskrittspartiet, Sosialistisk Venstreparti og Kristelig Folkeparti, viser til at i henhold til plan- og bygningsloven er det kommunene som sitter i førersetet, og har ansvar for samfunns- og arealplanleggingen i sine respektive kommuner. Flertallet mener kommunene har stor frihet, og et betydelig ansvar, for å legge til rette for å sikre tilstrekkelig boligbygging i sine kommuner. Flertallet viser til at den friheten og ansvaret ligger innenfor fastsatte nasjonale rammer, i tråd med prinsippene i Grunnloven og kommuneloven.

Et annet flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Sosialistisk Venstreparti og Kristelig Folkeparti, mener at for å sikre en bærekraftig og fremtidsrettet arealutvikling er det viktig at utbyggingsmønster og transportsystem samordnes, slik at transportbehovet kan begrenses, og det legges til rette for klima- og miljøvennlige transportformer. Dette flertallet viser til at det i et overordnet klimahensyn er viktig å sikre en effektiv arealbruk i hele landet.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet viser til at dette reduserer behovet for å bygge ned jordbruksareal og areal med høy grad av karbonbinding. Disse medlemmer mener statlige planretningslinjer bidrar til en nødvendig samordning. Disse medlemmer viser til at de statlige planretningslinjene er forskrifter knyttet til plan- og bygningsloven (pbl).

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Sosialistisk Venstreparti viser til at planretningslinjene avgrenser det lokale selvstyret og handlingsrommet som gis i plan- og bygningsloven til fordel for fastsatte nasjonale rammer. Disse medlemmer viser til at Stortinget ikke behandler disse retningslinjene, men de er ofte omstridte. Disse medlemmer viser til at regjeringen Stoltenberg II tok initiativet til å utarbeide retningslinjene, og argumentet var behovet for overordnede planretningslinjer, både i et boligutviklingsperspektiv og i natur-, klima- og transportsammenheng.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Sosialistisk Venstreparti og Kristelig Folkeparti, viser til at de statlige planretningslinjene for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging skal bidra til å konkretisere og markere nasjonal politikk i arbeidet med å utvikle bæ-

rekraftige byer og tettsteder, legge til rette for verdiskaping og næringsutvikling i hele landet, og fremme helse, miljø og livskvalitet.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Sosialistisk Venstreparti viser til at retningslinjene skal legges til grunn ved statlig, regional og kommunal planlegging etter plan- og bygningsloven, men også ved enkeltvedtak som statlige, regionale og kommunale organer treffer etter plan- og bygningsloven og annen lovgivning.

Disse medlemmer mener klima og natur skal være fundament og ramme for alle områdene der det utvikles politikk. Disse medlemmer mener at for å nå klimamålene er det nødvendig at nye boområder bringer innbyggerne effektivt og klimavennlig til og fra jobb. Disse medlemmer mener nye boligområder må ivareta klima- og naturhensyn når det gjelder utbygging, transportløsninger, materialbruk og gjenbruksløsninger.

Disse medlemmer mener vi må sikre vekst og velferd i fremtiden uten å ødelegge naturen. Naturen er selve grunnlaget for velferden vår. Disse medlemmer viser til at en i Norge har skapt vekst og arbeidsplasser gjennom olje, fisk, skog og godt jordsmonn.

Disse medlemmer mener en økonomi i balanse er avhengig av en natur i balanse. Disse medlemmer vil stanse tapet av natur. Disse medlemmer mener at det i Norge kan bygges smartere, planlegges bedre og tas klokere valg for å bevare den mest sårbare naturen.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Senterpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Kristelig Folkeparti, mener allikevel at de statlige planretningslinjene innebærer en innskrenkning i lokalt handlingsrom og skjønn. For flertallet er det et mål å styrke det lokale selvstyret og dets mulighet til å avveie ulike hensyn og styre utvikling av kommunene. I store byer hvor det bor mange mennesker, bygges mye og transporteres mye, har retningslinjene stor betydning for klima. I spredtbygde kommuner med få innbyggere, negativ befolkningsutvikling og boligmarked i stagnasjon er det fare for at disse statlige planretningslinjene er til hinder for befolkningsvekst. Demografiutvalget (NOU 2020:15) peker blant annet på at det må settes inn statlige tiltak for å bedre boligmarkedene i distriktene. Flertallet vil føre en politikk for sterkere fellesskap, vekst og utvikling i hele landet. Flertallet tror på skreddersøm og lokale løsninger – fordi landet vårt er mangfoldig og utfordringene ulike.

Et annet flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti, vil jobbe for et mer rettferdig

Norge, og det handler om mer enn arbeid til alle, inntektsutjevning og lik tilgang til helse og skole. Det handler også om makt og mulighet til å bygge ei framtid, og gode lokalsamfunn der man deltar og føler seg hjemme. Derfor har dette flertallet også varslet en ny kurs i distriktspolitikken, blant annet i Innst. 88 S (2019–2020) hvor det listes opp over 60 punkter for en ny kurs inklusive tiltak for både bolig og infrastruktur.

Et tredje flertall, medlemmene Arbeiderpartiet, Høyre, Sosialistisk Venstreparti og Kristelig Folkeparti, viser til at det ikke kan være sånn at statlige planretningslinjer er så strenge at kommuner med befolkningsnedgang eller boligmarked i stagnasjon ikke får bygget attraktive boliger. Det er viktig at disse planretningslinjene er godt tilpasset regionale og lokale forhold slik de åpner for i dagens regelverk. Det er videre viktig å vite hvilken effekt disse planretningslinjene har for vekst i hele landet. Disse retningslinjene har virket en stund. Det er tid for å innhente kunnskap.

Dette flertallet mener at planretningslinjene må justeres hvis evalueringer viser at de er til hinder for befolkningsvekst og boligbygging i distriktskommuner preget av befolkningsnedgang og lite boligbygging.

Dette flertallet får innspill fra mange folkevalgte lokalt om ulik praksis fra fylke til fylke når det gjelder innsigelser, blant annet knyttet til disse planretningslinjene. Dette flertallet mener statsforvalters praksis bør være mest mulig lik og forutsigbar over hele landet. Dette flertallet viser til Distriktsnæringsutvalget (2020:12), som påpekte at likebehandling og forutsigbarhet er viktig for næringslivet i distriktene. De viste til at grunnlaget for at statlige aktører skal kunne gi innsigelser de siste årene er tydeliggjort. Av hensyn til likebehandling og forutsigbarhet for næringslivet mente utvalget at det er viktig å følge opp dette arbeidet over tid.

Dette flertallet viser til at Riksrevisjonen (2018) har undersøkt bruk av innsigelser i perioden 2013–2017. Målet med undersøkelsen var å vurdere hvordan nasjonale og vesentlige regionale interesser blir ivaretatt i kommunal arealplanlegging. En av konklusjonene var at:

«(...) fylkesmennenes samordning av innsigelser sikrer ikke god nok åpenhet og forutsigbarhet, slik loven krever. Fylkesmannens samordning og avskjæring av innsigelser gjennomføres delvis som lukkede prosesser.» (NOU 2020:12 Distriktsnæringsutvalget)».

Dette flertallet er enig med departementet i at praktisering av retningslinjene må differensieres og tilpasses regionale og lokale forhold, og mener regjeringen må sørge for at statsforvalterne følger dette opp.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Sosialistisk Venstreparti fremmer følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen evaluere de statlige planretningslinjene og hvilken effekt de har hatt for utviklingen for vekst i hele landet.»

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti, fremmer følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen påse at statsforvalter og regionale statlige myndigheter praktiserer planretningslinjene slik at de er tilpasset regionale og lokale forhold, slik de åpner for i dagens vedtatte regelverk.»

«Stortinget ber regjeringen påse at statsforvalter samordner innsigelser godt nok, slik at det sikrer åpenhet, forutsigbarhet og effektive prosesser.»

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet viser til at den lovbestemte saksgangen i kommunale plan- og arealsaker legger alvorlige hindringer for den frie utøvelsen av kommunalt selvstyre. Fylkeskommunen, nabokommuner og statsforvalteren har alle den samme retten til å fremme innsigelser til planvedtak i en enkelt kommune. Statsforvalternes detaljrike innsigelser oppleves ofte som problematiske fra kommunenes side. Videre er det grunn til å problematisere at statsforvalterens administrasjon legger inn et veto mot det som er skjønnsmessige beslutninger fattet av folkevalgte representanter.

Komiteens medlemmer fra Høyre, Fremskrittspartiet og Kristelig Folkeparti viser til at for å sikre at de statlige føringene for plan- og arealsaker fortsatt ble fulgt, og for å sikre at andre kommuner og regionale myndigheters interesser ble overholdt, ble loven om innsigelsesrett innført i 1985 og senere presisert i loven fra 2008. Fylkeskommunen, nabokommuner og fylkesmannen (statsforvalteren) er tildelt slik innsigelsesrett mot utlagt arealbruk etter § 5-4, som beskriver hvem som har myndighet til å fremme innsigelse til planforslag. § 5-5 gir begrensningene i adgangen til å fremme innsigelse, og § 5-6 omtaler kommunens rett til å kreve mekling og avgjørelse av departementet. Den samme retten er også gitt statlige fagmyndigheter som for eksempel Statens vegvesen. Dersom berørte statlige fagmyndigheter, fylkeskommunen eller nabokommuner har avgitt innsigelser til kommuneplanens arealdel, kan ikke kommunen fatte vedtak uten at det har blitt enighet mellom kommunen og den som retter innsigelse. Dersom det ikke oppstår enighet, heller ikke etter mekling, går saken til Kommunaldepartementet for endelig avgjørelse. Plan- og

bygningslovens bestemmelser om innsigelsesrett er derfor myndighetsbegrensende for det kommunale selvstyre. I utgangspunktet skal organer med innsigelsesadgang vise stor aktsomhet med å fremme innsigelse og dermed i realiteten overprøve kommunale vedtak. Det ligger til det enkelte organ å avgjøre hva som så er et vesentlig forhold for at innsigelse rettfærdiggjøres.

Disse medlemmer viser til at ansvaret for plan- og bygningsloven ble flyttet til kommunalministeren i perioden 2013–2017. Etter at de borgerlige partiene kom i regjering i 2013, har statsforvalterens innsigelsesmulighet blitt betydelig innskrenket, det viser tallene: per 12. juni 2020 er 169 innsigelsessaker avgjort av Kommunal- og moderniseringsdepartementet siden regjeringsskiftet i 2013. Av disse er innsigelsen ikke tatt til følge i 90 av sakene, i 47 saker er den delvis tatt til følge og i 32 saker er innsigelsen tatt til følge. Kommunene har fått helt eller delvis medhold i 81 pst. av sakene, mot 42 pst. under den rød-grønne regjeringen.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet viser til at det likevel er et lokaldemokratisk problem at statsforvalteren og Statens vegvesen har innsigelser som en mulighet. Dette forsinkes utviklingen av kommuner, det gir liten forutsigbarhet og virker som en hemsko for utvikling av både privat eiendom, næringsseiendom og kommunale områder.

Komiteens medlemmer fra Høyre, Fremskrittspartiet og Kristelig Folkeparti mener det er nødvendig å vise til Kommunal- og moderniseringsdepartementets rundskriv fra 2019, hvor det heter:

«Etter plan- og bygningsloven skal fylkesmannen medvirke i kommunenes planarbeid, og fylkesmannen behandler også klagesaker. Brev 17. februar 2014 fra daværende kommunal- og moderniseringsminister Jan Tore Sanner gjelder rundskriv H-2/14 om retningslinjer for innsigelse i plansaker etter plan- og bygningsloven. I brevet presiseres at plansakene må behandles så raskt og effektivt som mulig, slik at viktige tiltak som boligutbygging og næringsutvikling ikke blir unødig forsinket. Det understrekes videre at hensynet til lokaldemokratiet skal vektlegges sterkere fremover. Dette er også nevnt i selve rundskrivet, der det under pkt. 2.1.3 forutsettes at innsigelsesmyndighetene viser stor varsomhet med å overprøve kommunestyrets politiske skjønn i lokale forhold.

Jeg minner om disse føringene, som fortsatt er viktige. I regjeringens politiske plattform fremgår det at regjeringen vil legge stor vekt på lokaldemokratiet i plan- og bygningssaker, samtidig som viktige nasjonale hensyn skal ivaretas. Fylkesmennenes medvirkning i den kommunale arealplanleggingen er viktig for ivaretagelsen av de nasjonale og vesentlige regionale hensynene. Fylkesmennene må bidra aktivt med informasjon og faglige råd i den kommunale planleggingen, og vurdere innsigelse når nasjonale og vesentlige regionale hensyn blir tilsidesatt.

Jeg viser også til nasjonale forventninger til regional

og kommunal planlegging, som ble vedtatt ved kongelig resolusjon 14. mai 2019, der det fremheves at regjeringen styrker det lokale selvstyre i planleggingen. Det betyr at kommunene får økt ansvar for å sikre nasjonale og viktige regionale interesser.

Jeg ber om at fylkesmennene tar hensyn til disse føringene i sin medvirkning i planleggingen etter plan- og bygningsloven. Dette gjelder også når det vurderes klage, og ved behandlingen av klagesaker etter plan- og bygningsloven. Jeg viser her til endringene i forvaltningsloven § 34, som trådte i kraft 1. januar 2018. Det fremgår at der statlig organ er klageinstans for vedtak truffet av en kommune eller fylkeskommune, skal klageinstansen legge stor vekt på hensynet til det kommunale selvstyre ved prøving av det frie skjønn. På denne bakgrunn vil jeg minne om at fylkesmennene bør være varsomme med å overprøve beslutninger som hører til det lokalpolitiske skjønn. Samtidig er det viktig at fylkesmannen ser til at nasjonale og viktige regionale interesser ikke blir vesentlig tilsidesatt i klagesakene.

Nasjonale og viktige regionale interesser skal ivaretas av kommunene i planleggingen. Dette tas også opp i Riksrevisjonens undersøkelse av behandling av innsigelser i plansaker, Dokument 3:7 (2018–2019). Medvirkning i kommunens planarbeid er derfor en viktig oppgave for fylkesmennene også fremover.»

Samtidig fastslås det at det er kommunene som har ansvaret for at vedtak i kommuneplanen er i tråd med nasjonale retningslinjer og etter lovens bestemmelser, samt at det er kommunen som har ansvaret for at vedtak treffes på en faglig og formelt riktig måte. Det er med andre ord ikke eksplisitt delegert til statsforvalteren å føre kontroll med kommunene, ut over eventuelt å behandle lovlighetsklager i etterkant av kommunale vedtak. Da kommunene fikk endelig myndighet i plansaker gjennom plan- og bygningsloven, ble ordningen med innsigelser innført for å sikre at statlige, regionale og nabokommuners interesser ble tilstrekkelig ivaretatt i den enkelte kommunes arealplan. Anledningen til å fremme innsigelser var altså ikke ment å være en ordning som de ulike organene kunne bruke for å demonstrere at de hadde en annen skjønnoppfatning enn den enkelte kommune. Det var derimot en ordning ment som en konfliktløsningsmodell for de tilfeller der kommuner ikke klarte å behandle plansaker i tråd med nasjonale retningslinjer. Dagens rådende forhold i plan- og arealsaker er langt fra den normative beskrivelsen Kommunal- og moderniseringsdepartementet gir av bruken av innsigelsesinstituttet i rundskrivet. Erfaringene fra Kommune-Norge er tvert imot at særlig statsforvalterne, i utpreget grad, fremmer innsigelser langt ut over det som kan forsvares med bakgrunn i Kommunal- og moderniseringsdepartementets rundskriv. Det kommer stadig rapporter om at statsforvalterne i stadig mer omfattende grad overprøver det kommunale skjønn, selv om kommunens fortolkning er i samsvar med gjeldende nasjonale retningslinjer, og er fundamentert på lokalpolitisk skjønnanvendelse.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet er opptatt av nærhetsprinsippet, og mener at kommunen i størst mulig grad må kunne bestemme hvordan kommunens arealer forvaltes. Dette inkluderer politikk med hensyn til strandsonen, vindmølleparker, sjøarealforvaltning og verneområder. Det er kun i helt spesielle tilfeller av vesentlig nasjonal betydning, for eksempel der det skal bygges en europavei gjennom kommunen, eller tilfeller hvor et tiltak har negative konsekvenser for arealer i andre kommuner, at kommunen ikke helt fritt skal kunne disponere egne arealer. Utgangspunktet for innsigelsesadgangen er da velbegrunnet, og det finnes tilfeller der innsigelser er fremmet med godt grunnlag. I enkelte reguleringssaker som har en mer interkommunal betydning, er det sentralt at ikke én kommune kan ødelegge for sentrale utviklingsplaner. Utbygging av større veitraseer er et slikt eksempel. Her vil det være uheldig dersom en kommune ikke ser felles fordeler i det som isolert sett kan være en ulempe for dem selv. Men det er likevel ikke Statens vegvesen, som er det statlige fagorganet som vil ha innsigelsesrett i et slikt tilfelle, som representerer det største problemet for lokaldemokratiet. Disse medlemmers oppfatning er at statsforvalterne ikke følger de retningslinjer som er gitt for innsigelsesinstituttet. Problemet med statsforvalternes innsigelser har heller ikke knyttet seg til å stoppe lovbrudd fra kommunenes side, men nettopp overprøving av politisk skjønn innenfor lovens rammer. På denne bakgrunn mener disse medlemmer at det fortsatt må drives lovlig-hetskontroll av kommunale planvedtak, men at den politiske skjønnsutøvelsen helt og holdent skal ligge til de lokaldemokratiske organene. For å oppnå dette mener disse medlemmer at en slik kontroll bør legges til departementet. Da vil det også være departementet som behandler arealsaker som må etterprøves. På denne måten fjerner man ett eller flere unødvendige ledd i arealsaker. Statsforvalter og settestatsforvalter er overflødige i arealsaker, og må derfor fratas retten til å gi innsigelser i lokale saker. Statens vegvesen må også fratas innsigelsesmuligheten, og de problematiske lokale sakene bør gå rett til Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Innsigelser fra staten må komme fra departementet, slik at statsråden står ansvarlig overfor Stortinget. Det sikrer at kommunene ikke kan gjøre ting som er i strid med nasjonale interesser.

På denne bakgrunn fremmer disse medlemmer følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen på egnet måte fremme forslag som fjerner statsforvalterens og Statens vegvesens innsigelsesrett i kommunale plan- og arealvedtak.»

«Stortinget ber regjeringen fremme forslag slik at det ikke er mulig å fremme innsigelse mot plan som ligger innenfor gjeldende planformål i overordnet plan.»

Komiteens medlemmer fra Senterpartiet understreker at de statlige planretningslinjene for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging, fastsatt ved kgl. res. av 26. september 2014, og oppfølging av disse i dag gir stramme føringer for hvordan lokalsamfunn skal utvikle seg rundt omkring i landet. Disse medlemmer støtter intensjonen om at mer av veksten i transport skal tas gjennom kollektivtrafikk, sykkel og gange. Dagens føringer og rigide praksis gir imidlertid store utfordringer mange steder med uheldige følgekonskvenser. I planretningslinjenes målformulering heter det bl.a. at «utbyggingsmønster og transportsystem bør fremme utvikling av kompakte byer og tettsteder». Kommunenes mulighet til å planlegge sitt eget lokalsamfunn ut fra lokale behov kommer i skyggen av dette. Disse medlemmer viser til at hensynet til en balansert utvikling mellom bygd og by ikke nevnes. Hensynet til ivaretagelse av dyrka mark og friområder nevnes heller ikke som et overordnet mål. Jordvern nevnes bare i underkapittel, og da i den forbindelse at jordvernet må balanseres mot storsamfunnets behov.

Dagens statlige planretningslinjer er en brekkstang for kraftig sentralisering. I spredtbygde områder blir det lagt sterke begrensninger på videre utvikling, noe som kan bidra til å forsterke en allerede negativ befolkningsutvikling med nedlegging av offentlige tjenestetilbud som skoler og barnehager. I folketette områder bidrar retningslinjene til forsterket press om bl.a. nedbygging av dyrka mark og friområder i nærheten av kollektivknutepunkter og ytterligere press på en allerede overbelastet offentlig infrastruktur. Planretningslinjene bidrar dermed til en dårligere lokal planlegging i kommunene fordi staten i for stor grad fratar lokalpolitikernes muligheten til avveie viktige hensyn og finne løsninger som er til beste for den enkelte kommune.

De statlige retningslinjene bidrar mange steder til sterk sentralisering innad i kommunene. Disse medlemmer viser til at man ser dette tydelig i for eksempel Akershus. De statlige planretningslinjene har gjennom den eksisterende regionale planen for Oslo og Akershus blitt konkretisert til en 80/20-regel, som innebærer at minimum 80 pst. av bolig- og arbeidsplassveksten i kommunen skal skje innenfor prioriterte vekstområder.

I kommuner med regionale byer skal minimum 90 pst. av bolig- og arbeidsplassveksten i kommunen skje innenfor prioriterte vekstområder. Dette medfører at svært mye av veksten konsentreres rundt et fåtall steder, mens store områder får svært begrenset rom for utvikling. Dette hindrer også kommunene i arbeidet med å

trekke til seg flere innbyggere. Mange ønsker å flytte ut av byene og de største tettstedene. Det som motiverer dem, er mulighetene til å få bedre plass både i og utenfor hjemmet (gjørne hus og hage), bedre oppvekstmiljø for barn og unge og ikke minst tilgangen til naturskjønne omgivelser og et rikt friluftsliv. De spredtbygde kommunene kan ofte tilby dette, men samtidig presses de til å utvikle kommunene for at de i størst mulig grad skal ligne på en by eller et større tettsted. Med andre ord: Attraktiviteten svekkes, og stedsegne fortrinn forblir ubenyttet.

Disse medlemmer viser til Aurskog-Høland kommune, som er sammensatt av fem tidligere kommuner med ett, to eller tre tettsteder hver, og som utgjør nærmere en fjerdedel av Akershus i areal. Likevel skal 80 pst. av veksten styres mot ett tettsted i kommunen, Bjørkelangen. I Enebakk får man ikke lov til å utvikle tettstedet i Kirkebygda, enda det er administrasjonssenteret i kommunen og det geografiske sentrum i bygda. Tilsvarende eksempler finner man ulike steder i landet. Ifølge NRK 26. mai 2020 fortviler den politiske ledelsen i Melhus kommune over at de til stadighet får nei til å etablere nye boligfelt i kommunen. Årsaken er at Melhus er del av byvekstavtalen som sier at kommunen ikke kan gjøre noe som bidrar til økt biltrafikk inn mot Trondheim. I Byggmesteren 01/21 trekkes Sirdal og Rødøy kommuner frem som eksempler på distriktskommuner som er villige til å strekke seg langt for at folk kan bosette seg der de vil, selv om det er i strid med den nasjonale knutepunktstrategien.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet og Senterpartiet fremmer på denne bakgrunn følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen gjennomgå og endre de statlige planretningslinjene for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging, blant annet gjennom å innføre et overordna mål om at retningslinjene skal legge til rette for vekst og utvikling i hele Norge, bidra til en balansert utvikling mellom bygd og by, og at det særskilt skal legges til rette for vekst og utvikling i områder med svak eller negativ befolkningsutvikling.»

«Stortinget ber regjeringen endre statens planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging for å sikre at kommuner med spredtbygde områder ikke tvinges til å sentralisere bosetting og annen utvikling internt i kommunen. Kommunene må selv kunne bestemme hvor det skal legges til rette for utvikling, og i hvilken grad spredt boligbygging skal tillates.»

Komiteens medlemmer fra Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti fremmer følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen fremme forslag til endringer i statens planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging og andre statlige føringer for å sikre at vern av dyrka mark gjøres til et overordna mål i alt planleggingsarbeid i Norge.»

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti ønsker å legge til rette for god boligbygging både i by og bygd.

Dette medlem viser til at det er behov for at planretningslinjene for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging gir stramme føringer, fordi det er nødvendig at mer av transporten tas gjennom kollektiv, sykkel og gange. Men for strenge rammer kan skape utfordringer i deler av landet der kollektivtrafikk uansett ikke kan erstatte privatbil og der det er umistelig matjord som kan bli bygget ned hvis reglene er for rigide. Dette medlem ser at det kan være behov for at retningslinjene åpner for mer differensiering mellom ulike deler av landet ut ifra stedlige forutsetninger.

Det heter i planretningslinjenes målformulering bl.a. at «utbyggingsmønster og transportsystem bør fremme utvikling av kompakte byer og tettsteder». Det er imidlertid ulike hensyn og ulike behov i spredt befolkete bygder og byområder og planretningslinjene bør åpne opp for best mulig håndtering av de ulike behov, tilrettelegging for miljøvennlig utbygging og viktige vernehensyn. Dette medlem mener det skal være krav om å fortette boligbygging i byområder og der det er viktige kollektivknutepunkt, samtidig kan dette komme i konflikt med vern både av natur og matjord i disse områdene. Det er jo gjerne der folk har bosatt seg at matjorden er, og den må vernes bedre enn i dag. Forutsetningene for utbygging og behov for utnytting av areal varierer i ulike deler av landet og planretningslinjene bør ta høyde for dette.

Dette medlem mener at bolig skal være noe å bo i, ikke noe å spekulere i. Også på mindre plasser kan det være vanskelig å finne bolig. Husbanken og kommunene må sammen ta ansvar for å sikre tilstrekkelig boligbygging også i distriktene. Det offentlige må ta ansvar for at det bygges flere boliger som dekker de reelle boligbehovene.

Forslag fra mindretall

Forslag fra Arbeiderpartiet og Sosialistisk Venstreparti:

Forslag 1

Stortinget ber regjeringen evaluere de statlige planretningslinjene og hvilken effekt de har hatt for utviklingen for vekst i hele landet.

Forslag fra Fremskrittspartiet og Senterpartiet:*Forslag 2*

Stortinget ber regjeringen gjennomgå og endre de statlige planretningslinjene for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging, blant annet gjennom å innta et overordna mål om at retningslinjene skal legge til rette for vekst og utvikling i hele Norge, bidra til en balansert utvikling mellom bygd og by, og at det særskilt skal legges til rette for vekst og utvikling i områder med svak eller negativ befolkningsutvikling.

Forslag 3

Stortinget ber regjeringen endre statens planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging for å sikre at kommuner med spredtbygde områder ikke tvinges til å sentralisere bosetting og annen utvikling internt i kommunen. Kommunene må selv kunne bestemme hvor det skal legges til rette for utvikling, og i hvilken grad spredt boligbygging skal tillates.

Forslag fra Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti:*Forslag 4*

Stortinget ber regjeringen fremme forslag til endringer i statens planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging og andre statlige føringer for å sikre at vern av dyrka mark gjøres til et overordna mål i alt planleggingsarbeid i Norge.

Forslag fra Fremskrittspartiet:*Forslag 5*

Stortinget ber regjeringen på egnet måte fremme forslag som fjerner statsforvalterens og Statens vegvesens innsigelsesrett i kommunale plan- og arealvedtak.

Forslag 6

Stortinget ber regjeringen fremme forslag slik at det ikke er mulig å fremme innsigelse mot plan som ligger innenfor gjeldende planformål i overordnet plan.

Komiteens tilråding

Komiteens tilråding fremmes av medlemmene fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti.

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til representantforslaget og råar Stortinget til å gjøre følgende

vedtak:

I

Stortinget ber regjeringen påse at statsforvalter og regionale statlige myndigheter praktiserer planretningslinjene slik at de er tilpasset regionale og lokale forhold, slik de åpner for i dagens vedtatte regelverk.

II

Stortinget ber regjeringen påse at statsforvalter samordner innsigelser godt nok, slik at det sikrer åpenhet, forutsigbarhet og effektive prosesser.

Oslo, i kommunal- og forvaltningskomiteen, den 25. mai 2021

Karin Andersen

leder

Helge André Njåstad

ordfører

VEDLEGG



Kommunal- og moderniseringsministeren

Stortingets kommunal- og forvaltningskomite
0026 OSLO
0026 OSLO

Deres ref

Vår ref
21/2444-3

Dato
26. april 2021

Dokument 8:285 S (2020-2021) Representantforslag om endring av de statlige planretningslinjene for å legge til rette for vekst og utvikling i hele Norge

Jeg viser til representantforslag fra stortingsrepresentantene Sigbjørn Gjelsvik, Heidi Greni, Kari Anne Bøkestad Andreassen, Liv Signe Navarsete, Nils T. Bjørke, Ole André Myhrvold og Geir Pollestad om endring av de statlige planretningslinjene for en samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging. Kommunal- og forvaltningskomiteen har i brev den 19. april 2021 bedt om min vurdering av forslaget.

Det er kommunenes ansvar å gjennomføre arealplanlegging etter plan- og bygningsloven. Lokale planer skal utarbeides i samsvar med overordnede planer og retningslinjer. Gjennom Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging 2019-2023 understreker regjeringen at kommuner og fylkeskommuner skal legge bærekraftsmålene til grunn for sin planlegging.

Det er mange hensyn som skal ivaretas i arealplanleggingen. De statlige planretningslinjene for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging skal bidra til å konkretisere og markere nasjonal politikk i arbeidet med å utvikle bærekraftige byer og tettsteder, legge til rette for verdiskaping og næringsutvikling i hele landet, og fremme helse, miljø og livskvalitet. Retningslinjene skal legges grunn ved statlig, regional og kommunal planlegging etter plan- og bygningsloven, men også ved enkeltvedtak som statlige, regionale og kommunale organer treffer etter plan- og bygningsloven og annen lovgivning.

For å sikre en bærekraftig og fremtidsrettet arealutvikling er det viktig at utbyggingsmønster og transportsystem samordnes, slik at transportbehovet kan begrenses, og det legges til rette for klima- og miljøvennlige transportformer. Jeg vil derfor advare mot å foreta endringer som svekker hensikten og målene med de statlige planretningslinjene. Også fra et

overordnet klimahensyn er det viktig å sikre en effektiv arealbruk i hele landet. Dette reduserer behovet for å bygge ned jordbruksareal og areal med høy grad av karbonbinding. Det er god og fremtidsrettet klimapolitikk.

Forslag 1: "Stortinget ber regjeringen gjennomgå og endre de statlige planretningslinjene for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging, blant annet gjennom å innta et overordnet mål om at retningslinjene skal legge til rette for vekst og utvikling i hele Norge, bidra til en balansert utvikling mellom bygd og by, og at det særskilt skal legges til rette for vekst og utvikling i områder med svak eller negativ befolkningsutvikling."

Planretningslinjene er i dag særlig rettet mot å sikre en effektiv arealbruk og tilstrekkelig boligbygging i områder med press på boligmarkedet, og hvor det er nødvendig med gode regionale løsninger på tvers av kommunegrensene. I slike områder bør rammene for utbyggingsmønster og transportsystem fastsettes i regionale planer, og disse planene bør trekke langsiktige grenser mellom by- og tettstedsområder og store sammenhengende landbruks-, natur- og friluftsområder.

For områder med lite utbyggingspress viser retningslinje 4.3 til at lokale myndigheter kan vurdere et mer differensiert bosettingsmønster der det er nødvendig, for å øke attraktiviteten for bosetting. Jeg mener derfor at de statlige planretningslinjene i dag ivaretar de hensynene som forslagsstillerne tar opp, på en god og balansert måte.

Forslag 2: "Stortinget ber regjeringen endre statens planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging for å sikre at spredtbygde kommuner i folketunge regioner ikke tvinges til å sentralisere bosetting og annen utvikling internt i kommunen. Slike kommuner må i langt større grad enn i dag selv kunne bestemme hvor det skal legges til rette for utvikling, og i hvilken grad spredt boligbygging skal tillates."

Jeg deler ikke representantenes beskrivelse av at retningslinjene tvinger spredtbygde kommuner til å sentralisere bosetting. I henhold til plan- og bygningsloven er det kommunene som sitter i førersetet, og har ansvar for samfunns- og arealplanleggingen i sine respektive kommuner. Kommunene har stor frihet, og et betydelig ansvar, for å legge til rette for å sikre tilstrekkelig boligbygging i sine kommuner.

Representantforslaget nevner Aurskog-Høland kommune som eksempel på en geografisk stor kommune, der 80 % av veksten i henhold til Regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus skal styres mot ett tettsted i kommunen, Bjørkelangen. Kommuneplanens arealdel 2018-2028 har nylig vært til behandling som innsigelsessak i departementet. Saken ble avgjort ved brev av 9. mars 2021. Her fikk kommunen medhold til utbygging på i alt fem av syv boligområder som det var fremmet innsigelser til.

Min oppfatning er at kommunene har en betydelig og variert boligreserve i sine vedtatte arealplaner. Samtidig bidrar planretningslinjene til å sikre oppfølging av nasjonale føringer om en effektiv arealutnyttelse, blant annet ved å unngå satellittutbygginger med dårlig tilgjengelighet til skoler, arbeidsplasser og handels- og servicetilbud, og som ikke bygger opp under levende lokalsentre.

Forslag 3: "Stortinget ber regjeringen fremme forslag til endringer i statens planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging og andre statlige føringer for å sikre at vern av dyrka mark gjøres til et overordna mål i alt planleggingsarbeid i Norge".

Jeg er enig med forslagsstillerne i at jordvern er et sentralt og viktig hensyn i arealpolitikken. Jordvern er et nasjonalt hensyn, med behov for en tydelig nasjonal politikk. Dette kommer til uttrykk i Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging, statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging og i regjeringens jordvernstrategi. Regjeringen mener det er svært viktig å legge til rette for å sikre at matjord forblir en ressurs for fremtidige generasjoner. Forslag til en oppdatert jordvernstrategi legges frem i mai.

Arbeidet som er lagt ned de siste årene for å følge opp regjeringens jordvernstrategi, har ført til at omdisponering av dyrket jord har gått betydelig ned. Praktiseringen av plan- og bygningsloven har vært et viktig virkemiddel for dette. Statistikken fra KOSTRA viser at det nasjonale jordvernmålet om maksimalt 4 000 dekar omdisponert dyrket jord har blitt nådd i tre år på rad (2017, 2018 og 2019), og foreløpige tall tilsier at vi nådde målet også i 2020. Dette viser at regjeringens jordvernpolitikk virker, og at kommunene tar hensyn til jordvern i sin arealplanlegging. Det er likevel viktig å fortsatt ha oppmerksomhet på dette politikk-området.

Vern av dyrket jord er i dag presisert i planretningslinjene: Det er nødvendig å ta vare på god matjord, men også jordvernet må balanseres mot storsamfunnets behov. Dette vil særlig gjelde i de sentrale byområdene, hvor utbyggingspresset er størst. Her er det særlig viktig å foreta en konkret interesseavveining mellom effektiv arealbruk, knutepunktutvikling og jordvern.

Samtidig er det viktig at planretningslinjene praktiseres strengere når det vurderes å legge ut nye boligområder utenfor by- og tettstedsområder, og som ligger langt unna kollektivknutepunkter. Retningslinjene sier at fortettpotensialet bør kartlegges når det vurderes å omdisponere verdifull dyrket eller dyrkbar jord, og rundt kollektivknutepunkter bør det legges særlig vekt på høy arealutnyttelse, fortetting og transformasjon.

Jeg viser også til brev fra landbruks- og matministeren og kommunal- og moderniseringsministeren fra den 8. januar 2021 om jordvern og bærekraft: Norge har lite dyrket mark grunnet topografi og klima. Kun 3 prosent av landarealet er dyrket mark, og kornarealet per innbygger er lavere enn gjennomsnittet i Europa. Klimaendringer og befolkningsøkning gir utfordringer for verdens matforsyning. Av hensyn til lokal beredskap og matsikkerhet, er det av avgjørende betydning at den ikke-fornybare arealressursen dyrket jord ivaretas, slik at mat kan produseres i hele landet. Som bærekraftsminister viser jeg her særlig til at jordvern er viktig for å nå flere av bærekraftsmålene, herunder bærekraftsmål 2 om sult og matsikkerhet, og bærekraftsmål 15 om å motvirke forringelse av matjord.

Statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging skal bidra til et godt og produktivt samspill mellom kommuner, stat og utbyggere, for å sikre god steds- og byutvikling. Praktisering av retningslinjene må differensieres og tilpasses regionale og lokale forhold. Jeg mener at planpraksis på dette området vitner om at planretningslinjene i dag gir

en god ramme for nødvendige avveininger, herunder mellom jordvern, effektivt utbyggingsmønster og kommunenes utviklingsbehov. Jeg ser derfor ikke at det er behov for å gjøre endringer i statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging.

Med hilsen

A handwritten signature in blue ink, reading "Nikolai Astrup". The signature is written in a cursive, flowing style.

Nikolai Astrup

