

Endring av kommuneplanens arealdel 2022-42

Virksomheter av planforslaget

Mars 2024

Bakgrunn

Kommunestyret i Bærum vedtok den 31.01.2024 følgende:

Kommuneplanens arealdel, vedtatt 21. juni 2023, vedtas endret ved at pkt. 17. Parkering i planens bestemmelser og retningslinjer endres slik at parkeringsnorm og henvisninger til parkeringsnorm tas ut. Endringsforslaget legges ut på høring og offentlig ettersyn iht. PBL § 11-17.

Kommunedirektøren gis fullmakt til å utarbeide et utfyllende høringsdokument med konsekvensutredning. Innsigelsene og meglingsresultatet oversendes Kommunal og distriksdepartementet via Statsforvalteren i Oslo og Viken, hvor kommunen redegjør for prosess med endring av parkeringsnormen

Etter forskrift om konsekvensutredning § 18 andre ledd skal «Konsekvensutredningen av kommuneplanens arealdel [] bare omfatte de delene av planen som fastsetter rammer for fremtidig utbygging og som samtidig innebærer endringer av den gjeldende planen.». Etter fjerde ledd angis det at «Det skal i konsekvensutredningen av arealdelen også redegjøres for hvilke forhold som skal avklares og belyses nærmere i senere regulering av områdene, jf. plan- og bygningsloven § 11-9 nr. 8.»

Foreslått endring er vurdert å ikke falle inn under KU-forskriftens krav. Dette notatet beskriver mulige virkninger ved å ta ut vedtatt parkeringsnorm fra planens bestemmelser.

Forpliktelser gjennom Byvekstavtale og Regional plan for areal og transport

Bærum kommune har inngått en Byvekstavtale med staten, Oslo, Bærum, Skedsmo og Oppegård kommuner og Akershus fylkeskommune. Til grunn for avtalen ligger Regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus (RPAT) og mål om at nullvekst for persontransport med bil innenfor avtaleområdet som helhet skal nås. Veksten i persontransport skal tas med kollektivtransport, sykkel og gange.

Byvekstavtalen er et virkemiddel for å nå målet om nullvekst i persontransporten. Bærum kommune sluttet seg til byvekstavtalen gjennom vedtak i kommunestyret 27.11.2019. Avtalen sikrer at staten bidrar med mer enn 50 % av finansieringen av Fornebubanen som nå er under bygging. Avtalen går ut i 2029 og det forventes at reforhandling av avtalen starter opp minst et par år før den går ut.

Handlingsplanen tilknyttet RPAT, R15 Samordnet parkeringspolitikk:

«Det forventes at kommunene utarbeider en parkeringspolitikk i tråd med føringene i regional plan.»

Byvekstavtalen kap. 5 om Parkering

«Kommunene må utarbeide en parkeringspolitikk tråd med føringene i RP-ATP og innarbeide maksimale parkeringsnormer for kontorer, handel og sentrumsområder i sine kommuneplaner.»

Gjennom handlingsplanen og Byvekstavtalen er det forventet at kommunene utarbeider en parkeringspolitikk i tråd med føringene i RPAT og at det innarbeides maksimale parkeringsnormer for kontorer, handel og sentrumsområder i de respektive kommuneplaner.

For å oppnå sentrale mål legger RPAT opp til at parkeringspolitikken for sammenlignbare områder skal samkjøres. Gjennom byvekstavtalen har kommunen sammen med partene fra stat, fylke og andre kommuner forpliktet seg til å følge opp den regionale planen for areal og transport med tilhørende handlingsplan. Det ligger med det en forventning fra partene i byvekstavtalen om å vise hvordan man vil styre og gi forutsigbarhet om hvordan man skal nå felles mål.

Kommunens parkeringspolitikk er nedfelt i Temaplan Parkering, vedtatt 3.5.23. Temaplanen redegjør for hvordan parkeringspolitikken kan bidra til at kommunen når sine samfunns mål. Føringene i RPAT og Byvekstavtalen er lagt til grunn for Temaplanen.

Parkeringsnormen i kommuneplanens arealdel representerer kun en del av kommunens samlede parkeringspolitikk, som opprettholdes selv om selve normen fjernes fra KPA. Byvekstavtalens krav om maksimale parkeringsnormer i kommuneplanen vil imidlertid ikke være oppfylt. Dette kan gjøre det mer utfordrende for kommunen å samarbeide med de andre partene i byvekstavtalen, inkludert statlige og fylkeskommunale myndigheter, om felles mål.

Kommuneplanen som styringsverktøy

Kommuneplanens arealdel (KPA) utgjør et viktig grunnlag for langsiktig kommunal styring av samfunnsutvikling og arealbruk. Den er en operasjonalisering av kommunens overordnede mål fra kommuneplanens samfunnsdel. Kommunens mål for andel som skal gå, sykle og reise kollektivt (grønn mobilitet) i Klimastrategi 2030 (vedtatt 2021) er vurdert til å være enda strengere enn nullvekstmålet. Det ansees derfor at om kommunen når sine klimamål for personbiltrafikk, nås også nullvekstmålet. Gjennom arealdisponering og bestemmelser gis rammer for hvordan kommunen skal nå målene og gi forutsigbarhet for eiendomsutviklere og utbyggere/innbyggere som ønsker å utvikle arealer i kommunen.

Mindre forutsigbarhet

Manglende føringer for parkering i KPA vil medføre mindre forutsigbarhet for utbyggere, utviklere og innbyggere. Det kan innebære økonomisk usikkerhet da parkering er både arealkrevende, gir økt klimaavtrykk og er et kostnadskrevenne tiltak. Parkering er et viktig element i kostnadsberegningene som utarbeides tidlig i et prosjektforløp. Uklarheter knyttet til hvilke krav til parkering som stilles vil skape større usikkerheter og derved høyere risiko, særlig ved kommende reguleringsplaner.

Mulig økning i antall innsigelser

På grunn av manglende parkeringsnorm som overordnet styringsverktøy, knyttes det også usikkerhet til forventningen om flere innsigelser til kommende reguleringsplaner. Det vil kunne medføre økt mengde saksbehandling og lenger saksbehandlingstid, både for stat, fylke og kommune med den konsekvens at færre planer føres frem til endelig vedtak. Dette kan i andre rekke medføre lavere utbyggingstakt på sikt.

Parkering avklares på reguleringsnivå

Uten parkeringsnorm i KPA, overføres diskusjonen om parkering til reguleringsnivået. Kommunen vil

da stå uten en overordnet ramme for vurdering av parkering i reguleringsplaner. Hvordan man i den enkelte regulerings sak bidrar til at kommunen følger opp målene i byvekstavtalen og RPAT, vil måtte dokumenteres i den enkelte sak. Dette vil være mer omfattende og kostnadskrevenende å dokumentere hvordan en mindre plan bidrar til det store regnskapet, og det vil bli vanskelig for den enkelte saksbehandler, for myndigheter og andre høringsparter å vurdere hva som vil være tilstrekkelige tiltak i enkeltsaker.

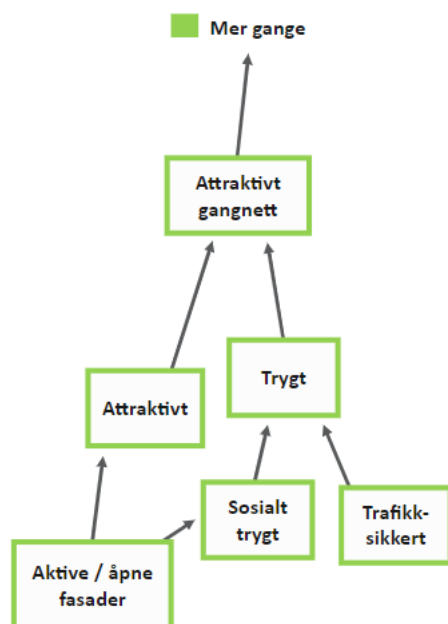
På den annen side vil praksis i reguleringsplaner til en viss grad kunne kompensere for manglende norm i KPA. Nylig vedtatte reguleringsplaner og løpende behandling av nye planer vil sette rammene for et handlingsrom for parkeringsdekning i de ulike mobilitetssonene i kommunen.

Flere virkemidler for å nå nullvekstmål – stedstilpasset målstyring

I arbeidet med revisjon av kommuneplanens arealdel i Bærum, ble analyse og kunnskapsgrunnlaget «Stedstilpasset målstyring» utviklet. Denne tok utgangspunkt i hvordan man skulle nå kommunens mål for mobilitet i vedtatt klimastrategien (60 % grønne reiser og nullvekstmål). Det er foreslått tiltak for å bedre mobiliteten med gåing, sykling og kollektivtransport, samt tiltak som gjør bilen mindre konkurransedyktig.

Analysen viser hvordan ulike tiltak bidrar ulikt til måloppnåelsen, hvor parkering er det mest effektive virkemiddelet for å nå målet i klimastrategien og nullvekstmålet.

Samtidig viser analysen at man, for å nå målene, må stille ulike krav til ulike områder i kommunen. Vekst gir økt transport. Den fremtidige veksten i kommunen skal primært komme i knutepunktene. Det er derfor her det må gjøres flest tiltak for å tilrettelegge for at folk reiser til fots på sykkel eller med kollektivt. Og det er her man har det beste utgangspunktet for å få det til; her har man kort avstand til hverdagsfunksjoner og god tilgang til kollektivtransport.



Slik tiltakene er beskrevet i rapporten¹, viser de også sammenhenger og kompleksiteten mellom ulike tiltak og ulike dimensjoner ved disse. Et eksempel på dette er illustrert i figuren til venstre. Her ser vi at det er en rekke tiltak som kan bidra til mer gange.

Erfaring viser at det må være en balansert sammensetning av restriktive og tilretteleggende tiltak for å sikre at transportmiddelfordelingen som gir 60 % grønn mobilitet blant de reisene i kommunen, oppnås.

I kommende planer og prosjekter blir det særlig viktig å dokumentere hvilke konkrete tiltak som bidrar og hvordan de kobles sammen med andre tiltak for å nå målene.

Parkeringsnormer er viktig som ramme for styring av parkeringspolitikken, og er et vanlig virkemiddel å bruke. Fravær av en parkeringsnorm i kommuneplanen gjør at øvrige virkemidler for å

¹ <https://cloudgis.multiconsult.no/portal/apps/storymaps/stories/38051f203cfb4e9597e6df4af4fec41f>

nå kommunens mål om transportmiddelfordeling og nullvekst, blir særlig viktige. Den utviklede metodikken «stedstilpasset målstyring» danner et grunnlag for å legge rammer for, og anslå nivå av tiltak for en helhetlig styring i retning av målene for mobilitet.

Mobilitetsplan

Kommuneplanen stiller krav om at det ved reguleringsplaner for ny bebyggelse over 1000 m² BRA, skal dokumenteres måloppnåelse i form av mobilitetsplan. Til grunn for alle planer skal vedtatt transporthierarki legges til grunn for planens utforming.

Uten parkeringsnorm vil utarbeidelse av en mobilitetsplan i tråd med kommuneplanens bestemmelse punkt 15.2, være et viktig virkemiddel for å dokumentere hvordan det enkelte prosjekt vil bidra til måloppnåelse (60% som reiser ved kollektiv gange eller sykkel). Utarbeidelsen av mobilitetsplan skal utføres av kvalifisert fagperson, og skal dokumentere hvordan man når målene. Ved vurdering av en slik plan er det viktig at den

- Følger metodikken i stedstilpasset målstyring
- Bidrar ut ifra områdets beliggenhet / soneinndeling - det vil si at de områdene som ligger mest sentralt (i sone 1) vil måtte bidra i vesentlig høyere grad enn de som ligger i øvrige soner.
- Dersom man viser til andre virkemidler enn parkering for å nå målene, må gjennomføring av dette sikres gjennom planen eller gjennom utbyggings-/gjennomføringsavtaler.

Det er behov for at tallene i metodikken oppdateres jevnlig med nye reisevanedata, og det bør lages trafikkanalysen for områdene, tilsvarende det som er gjort på Fornebu. Trafikkanalysene kan brukes til å vurdere effekten av tiltak.

Bruk av mobilitetsplan kan være utfordrende å følge opp for den enkelte saksbehandler i kommunen og for de statlige og fylkeskommunale myndighetene. Kommunen arbeider med å konkretisere hvordan dette skal brukes som et verktøy slik at det på en enklere og mer forståelig måte kan benyttes til å dokumentere måloppnåelse.

Områder med krav om felles plan

Kommuneplanen har angitt en rekke områder med krav om felles plan. Her er intensjonen at man skal utvikle helhetlige planer som ser mange forhold i sammenheng. Blant annet er det i Kommuneplanens punkt 44.3 (*krav om felles plan*) stilt krav til at «Den helhetlige planen skal bidra til at man når målene for transportmiddelfordeling i gjeldende sone jf. temakart for grønn mobilitet.» I dette ligger et dokumentasjonskrav ved utvikling av den enkelte plan til å dokumentere hvordan man bidrar til å nå målene.

Kvalitetskrav

Analysen Stedstilpasset målstyring dokumenterte at ulike tiltak bidrar til måloppnåelse. En del av dette knyttes til kvalitet i omgivelsene, noe som gjør det mer attraktivt å gå og sykle. Bymessige kvaliteter underbygger ambisjonene om å skape gode lokale møteplasser, hvor det tilrettelegges for et byliv hvor gange og sykkel prioriteres. Gode lesbare sammenhenger – byromforløp – i gater og offentlige rom, torg og møteplasser skal ivaretas gjennom å utvikle helhetlige planer for disse sentrale områdene. Kommunen har mål om at sentrene skal fungere som aktive møteplasser som inviterer til byliv - møteplasser som har et mangfoldig aktivitets- og funksjonsinnhold, med tiltalende utforming som oppmuntrer til grønn mobilitet og et kortreist hverdagsliv.

Lesbare, trygge og attraktive omgivelser øker gang- og sykkelvennligheten. Innslag av grønt/natur, skjerming fra motorisert trafikk, opplevelser, variasjon og aktive fasader er eksempler på elementer som bidrar til økt attraktivitet og gangvennlige omgivelser.

Forhold til gjeldende planer

Kommunedelplaner

I henhold til pkt. 1.1 i bestemmelsene til KPA, så er kommunedelplaner (juridisk bindende arealplaner) vedtatt før (i tid) kommuneplanens arealdel, gjeldende. Ved motstrid gjelder arealbruk i sist vedtatte plan. Dersom KPA ikke har en parkeringsnorm, vil krav til parkering gitt i kommunedelplanene gjelde. For Fornebu betyr dette at parkeringsnormen i Kommunedelplan 3 for Fornebu (KDP3) vil gjelde og legges til grunn for videre planlegging. KDP3s parkeringsnorm er vurdert til å ikke være tilstrekkelig for å oppnå mobilitetsmålene for Fornebu, uten at det iverksettes virkemidler ut over de som ligger i KDP3. Tilsvarende vil vedtatt parkeringsnorm i Kommunedelplan for Sandvika gjelde.

Reguleringsplaner

Gjeldende reguleringsplaner gjelder så lenge de ikke er i strid med KPA, jf. bestemmelsenes pkt. 2.1. Siden parkeringsnormen i KPA er en retningslinje, har normen ikke hatt direkte juridisk virkning på parkeringskravene i reguleringsplaner. Slik sett vil det ikke ha direkte konsekvenser for disse planene dersom parkeringsnormen tas ut. Et unntak vil være for reguleringsplaner som viser til «den enhver tid gjeldende parkeringsnorm» eller tilsvarende. For disse planene vil man da ikke ha parkeringsbestemmelser. Å ta ut normen vil altså ikke påvirke utbygginger etter vedtatte reguleringsplaner. Boligreserven i kommunen som er ferdig regulert/klart for byggesaker er i hovedsak vedtatt i perioden 2018-2023, og er slikt sett relativt nye planer, med parkeringsbestemmelser basert på parkeringsnormen i forrige kommuneplan.

Småhusbebyggelse

Kommunens småhusområder ligger ikke innenfor vedtatte vekstområder, og det vil skje liten fortetting her. Parkering knyttet til kommunens småhusområder omfattes ikke av parkeringsnormen, men er sikret gjennom **28.2.3. Utnyttelse**

- c. *I planer vedtatt før 1.1.2009 kan det tillates etablering av 1 parkeringsplass på 18 m² per boenhet på terreng, i tillegg til tillatt grad av utnyttning for eiendommen.*
- d. *For ene- og tomannsbolig kreves 2 biloppstillingsplasser pr. boenhet. For sekundærleilighet (inntil 55m² BRA) til enebolig kreves 1 ekstra parkeringsplass*

Her angis rammer for parkering for ene- og tomannsboliger i relasjon til utnyttelse på eiendommen, samt for planer vedtatt før 2009. Dette vil være bestemmelser som vil slå inn i byggesaker ved vurdering av parkeringskrav der hvor disse ikke finnes/områdene er uregulerte. Parkeringskrav for småhusbebyggelse vil altså ikke påvirkes av den foreslåtte endringen.