

# Forslag til program for arbeidet med arealdelen av Kommuneplan 2008

## Forord

Hensikten med dette dokumentet er å legge rammer for arbeidet med arealdelen av Kommuneplan 2008 – Oslo mot 2025. Berørte parter inviteres med dette til å komme med innspill og kommentarer til programmet som markerer oppstarten på planarbeidet. I henhold til plan- og bygningslovens forskrift om konsekvensutredninger av 1. april 2005 legges forslag til program for planarbeid av kommuneplanens arealdel 2008 ut til offentlig ettersyn. I det videre vil det legges opp til en åpen prosess der Oslo kommune ønsker bred medvirkning, dialog og samhandling.

## INNLEDNING

Kommuneplan 2004 ble vedtatt av Oslo bystyre den 26.05.2004. Arbeidet med rullering av planen for perioden 2008 til 2025 skal nå startes opp. Som et første ledd i arbeidet med rullering av planen, skal det ifølge Plan- og bygningslovens ”Kap.VII-a. Konsekvensutredninger §33-2”, og ”Forskrift om konsekvensutredninger” av 1. april 2005, utarbeides program for planarbeidet, ”planprogram”, jfr § 5 i forskriften.

Kommuneplanens samfunnsdel og arealdel skal integreres i kommuneplanprosessen. Planprosessen skal avklare behov for konsekvensutredning for arealdelen. Plan og eventuell konsekvensutredning skal ifølge den nye forskriften utgjøre integrerte prosesser i planarbeidet.

Oslo kommune ønsker, gjennom høring av foreliggende forslag til planprogram, innspill til innhold, organisering og gjennomføring av kommuneplanarbeidet. Foreliggende høringsdokument tar utgangspunkt i plantemaer knyttet til arealdelen ut fra forskriften kun omfatter denne delen av kommuneplanen.

## Hva er et planprogram?

Fra forskriftens § 5 siteres: *Forslag til planprogram for overordnede planer skal avklare rammer og premisser og klargjøre formålet med planarbeidet. Planprogrammet skal være tilpasset omfanget av og nivået på planarbeidet og de problemstillinger planarbeidet er ment å omfatte. Programmet skal beskrive hvilke utbyggingsstrategier og alternativer som vil bli vurdert og antatte problemstillinger som vil bli belyst, herunder utredninger som anses nødvendige for å gi et godt beslutningsgrunnlag.*

## Hensikten med planprogrammet

Planprogrammet er et verktøy for gjennomføring av planarbeidet som har til hensikt å:

- klarlegge og skape felles forståelse for overordnede føringer og premisser
- avgrense planarbeidet – identifisere viktige problemstillinger, utrednings – og kunnskapsbehov, og behov for alternativsvurderinger for å gi et best mulig beslutningsgrunnlag
- legge til rette for tidlig politisk forankring i plansaker der dette er viktig
- muliggjøre tidlig samhandling med berørte etater, statlige myndigheter og grupper som blir berørt – avklare behov for medvirkning
- sikre forutsigbarhet – planprogram som ”arbeidsavtale” mellom ulike aktører i planarbeidet.

## **Hensikten med planarbeidet**

Etter plan- og bygningslovens § 20-1 femte ledd skal bystyret minst en gang i løpet av hver valgperiode vurdere kommuneplanen samlet, herunder om det er nødvendig å foreta endringer i den.

En endring innebærer en behandling som om det var en ny plan. At planen skal vurderes i hver bystyreperiode innebærer ikke at arealdelen eller andre deler av planen må endres.

Kommuneplanen skal være kommunens overordnede strategiske styringsdokument for den videre utviklingen i byen. Hensikten med rullering av kommuneplanen er blant annet å:

- avklare eventuelle behov for endringer i arealbruksstrategien i gjeldende kommuneplan (2004 – 2020) fram mot 2025. Dette gjelder endringsbehov som et resultat av utviklingen siden vedtak av gjeldende kommuneplan.
- sikre felles verdier, angi kvalitetskrav og danne basis for gjennomføring av denne.
- avveie og balansere betydelige samfunnsinteresser, både på nasjonalt og lokalt nivå som blir berørt av planen. Gjennom vedtak av kommuneplanen berøres mange interesser i byen som skal balanseres i den videre planleggingen.

## **Utviklingsbehov ved rullering av kommuneplanens arealdel**

Ved rullering av kommuneplanen foretas en gjennomgang og vurdering av gjeldende arealbruksstrategi for å evaluere virkningene av denne for miljø, naturressurser og samfunn, og om det er grunnlag for å foreslå justering eller endring av strategien.

Det skal i planprogrammet vurderes behov for konsekvensutredning som følge av eventuelle endringer, og i hvilken grad og omfang disse endringene skal konsekvensutredes. Det er bare endringer i arealbruksstrategien der det gis rammer for framtidig utbygging som skal konsekvensvurderes.

Gjeldende arealbruksstrategi i Kommuneplan 2004 er basert på utvikling av Fjordbyen, fortetting av indre by, knutepunktutvikling i regionale knutepunkt, fortetting av småhusområdene og i utpekte tettsteder med lokalsentra, samt etter spesifiserte kriterier i utvalgte stasjonsnære områder langs banenettet. Denne strategien skal blant annet bidra til bærekraftig utvikling, samt gi mulighet for å realisere 40.000 boliger innen 2020.

Planarbeidet skal avklare og definere eventuelle endrede arealutviklingsbehov; for eksempel med hensyn til grøntområder, offentlige rom, institusjoner, allmenntilgjengelige formål etc. Som ledd i vurdering av arealbruksstrategien, skal det også vurderes om områder øremerket for utbygging bør endres, for eksempel som følge av endret situasjon med hensyn til miljøforurensning, nye veianlegg, behov for grøntområder, endrede forutsetninger for bolig og næring, og lignende.

## **OVERORDNEDE FØRINGER FOR KOMMUNEPLANENS AREALDEL**

I kommuneplanen skal det legges vekt på å vise hvilke utviklingstrekk som kan prege bysamfunnet de neste 15-20 årene. Planen skal begrunne kommunens langsiktige mål, vise hvilke utfordringer man står foran og stake ut strategier for en ønsket utvikling. Kommuneplanen er et overordnet styringsdokument som må følges opp i mer detaljerte planer, økonomiplaner og årsbudsjetter.

Gjennom kommuneplanen skal kommunens politiske myndigheter formidle hvilke overordnede utviklingsretninger de vil arbeide etter, med hovedvekt på visjon, mål og strategier. Her inngår også kommuneplanens arealdel.

## **Utviklingstrekk senere år**

Det har vært sterk vekst i folketallet både i Oslo og regionen. Befolkningsveksten vil fortsette og skaper mange ulike behov. Det må tilrettelegges blant annet for boligbygging og bygging av offentlige formål/sosial infrastruktur. Oslo hadde lav boligbygging 1990-2003, men har hatt en vekst senere år. Fra

2004 har det blitt bygget godt over 3.000 boliger pr. år og godkjent- og igangsettingstallene er svært høye.

I perioden 1990-2000 var det sterk vekst i sysselsetting i Oslo og regionen. Etter 2000 har det vært svak nedgang i Oslo. Det er stor pendlingsaktivitet i regionen, i hovedsak i form av innpendling til Oslo, men det erfares også en økende utpendling fra byen.

Oslo har ingen umiddelbar arealknapphet ut fra at byen har kjente arealressurser til ca 90.000 nye boliger og 200.000 nye arbeidsplasser. Det blir imidlertid stadig vanskeligere å finne egnede tomter til offentlige formål/sosial infrastruktur og arealkrevende prosjekter. Nærfriområdene er også utsatte som følge av utbyggingspress.

### **Kommuneplan 2004 legger de vesentligste føringer for planarbeidet**

Vurdering av arealutvikling i de seneste kommuneplanrevisjonene i Oslo har hatt fokus på hhv. boligbehov og næringsarealer. Kommuneplan 2000 hadde hovedoppmerksomhet mot den sterke befolkningsveksten, og fokus på tilrettelegging for mulig bygging av 40.000 nye boliger til 2015. Kommuneplan 2004 bygde videre på grunntrekkene i Kommuneplan 2000, men utvidet perspektivet og definerte visjon, mål og strategier, herunder kommuneplanens arealdel. Vurdering av arealstrategier for sikring av tilstrekkelig næringsarealer var sentralt i planen, jf. <http://www.byradsavdeling-for-finans-og-utvikling.oslo.kommune.no/kommuneplan/>.

Det er i hovedsak Kommuneplan 2004 og oppfølging av denne som danner utgangspunkt for foreliggende planprogram. Ved rullering av planen kan det være aktuelt å vurdere eventuell endring av kommuneplanens rammer og premisser, jf. bystyresak "Om arbeidet med kommuneplan 2008 og oppfølging av kommuneplan 2004". Videre vil pågående arbeid med store og viktige planoppgaver som for eksempel helhetlig utviklingsprogram for Groruddalen og arbeidet med Nasjonal Transportplan kunne gi grunnlag for en revisjon av kommuneplanen.

De siste kommuneplanene for Oslo er fremmet som kommuneplaner, men er også blitt godkjent av staten som fylkesplaner, siden Oslo kommune også er omfattet av plan- og bygningslovens bestemmelser om fylkesplanlegging. Kommuneplan 2000 og 2004 ble fremmet på tilsvarende måte, og kommuneplan 2008 vil sannsynligvis bli gjenstand for den samme statlige godkjenningen. Ved statens godkjenning av kommuneplan 2000 og 2004 ble det lagt vekt på å se fylkesplanen i Akershus i sammenheng med kommuneplanen i Oslo. Viktige faglige premisser i Kommuneplan 2008 forventes også å bygge på de samme forutsetningene som gjeldende fylkesplan i Akershus, som er forlenget uten revisjon, samt et samarbeid med fylkeskommunen angående forutsetninger i forbindelse med blant annet befolkning, bolig, arbeidsplasser og næringsliv.

### **ALTERNATIVE AREALSTRATEGIER FOR KOMMUNEPLAN 2008**

Forskrift om konsekvensutredninger sier at *programmet skal beskrive hvilke utbyggingsstrategier og alternativer som vil bli vurdert*. Det vurderes å kunne være tre mulige arealutviklingsalternativer:

1. Videreføring av gjeldende arealbruksstrategi. Bolig- og næringsstrategien i Kommuneplan 2004 antas å ligge fast, også frem til 2025. Gjeldende arealstrategi er robust nok til å ta inn i seg eventuelle nødvendige justeringer uten å måtte revideres betydelig.
2. Utvikling av gjeldende arealbruksstrategi basert på ny kunnskap om utfordringer innen temaene grønnsstruktur-, transport-, og sosial infrastruktur.
3. Utforme en ny arealbruksstrategi med bakgrunn i at en får ny kunnskap og oversikt over utfordringer og løsninger.

Et eventuelt krav om konsekvensutredning vil først og fremst være knyttet til de to siste alternativene. I arbeidet med kommuneplan 2008 legges alternativ 2 til grunn.

## HOVEDSPØRSMÅL OG PROBLEMSTILLINGER SOM KAN VÆRE AKTUELLE FOR KOMMUNEPLANENS AREALDEL I 2008

Forskrift om konsekvensutredninger sier at programmet skal beskrive problemstillinger *som vil bli belyst, herunder utredninger som anses nødvendige for å gi et godt beslutningsgrunnlag*. I veilederens høringsutkast står det at *i planprogrammet for kommuneplanens arealdel vil det ofte være tilstrekkelig å klargjøre hva som er antatte hovedspørsmål som skal belyses og utredes*.

I arbeidet med arealdelen av kommuneplan 2008 er det er lagt opp til å belyse følgende hovedspørsmål og problemstillinger:

### Vurdering av arealbehov for sosial infrastruktur

Fortetting med bolig og næring vil utløse ytterligere utbyggingsbehov til skoler, barnehager mv. samt behov for nødvendige åpne arealer for å sikre oppvekstvilkårene. Kommuneplan 2004 peker på at en i det oppfølgende arbeidet skal sikre tilgjengelige areal også til disse formål. Som et ledd i kommuneplanprosessen kan det være aktuelt å se på eventuelle utbyggingsbehov for sikring av tilstrekkelige arealer til sosial infrastruktur.

### Vurdering av behovet for supplering av blågrønn struktur

Kommuneplan 2004 understreker at byens blågrønne profil skal ivaretas. Det ble påpekt at særlig i områder med fortetting er det behov for å sikre befolkningen tilgang til den overordnede grøntstrukturen. For å opprettholde en bærekraftig utvikling i en by der det fortettes både på bolig- og arbeidsplassiden er det spesielt viktig med god tilgjengelighet til parker og grøntarealer. Det vurderes hvordan dette skal ivaretas på en best mulig måte. Det er også et mål om en sammenhengende grøntstruktur fra marka til fjorden og langs strandsonen. Det er mangler i forhold til viktige sammenhengende lokale og regionale grøntdrag. Arbeidet med gjenåpning av elver og vassdrag er viktige bidrag for å sikre blågrønn struktur. Behovet for å sikre tilstrekkelig og sammenhengende grøntstruktur i byen vurderes.

### Vurdering av arealpolitikken i levekårsammenheng

Kommuneplan 2004 peker på at en i det videre planarbeid blant annet skal ha fokus på byområder med forfallstendenser og utviklingsbehov. Det vurderes ulike tiltak med tanke på å oppnå en større bredde i boligtilbudet og fysisk opprustning av offentlig infrastruktur som for eksempel grøntareal og møteplasser. Ny levekårsundersøkelse gjennomgås og aktuelle arealpolitiske tiltak vurderes.

### Vurdering av områdeavgrensning for parkeringsnormene.

I forbindelse med bystyrets behandling 17.03.2004 av veiledende normer for næringsparkeringsnormer i Oslo, ble blant annet følgende vedtak fattet: "Områdeavgrensningene både for næringsparkeringsnormen og boligparkeringsnormen skal revideres hvert fjerde år med rullering av kommuneplanen. Første revisjon foretas i tilknytning til Kommuneplan 2008."

### Vurdering av miljøbelastningen for det sentrale byområdet

Utviklingen i biltrafikken regionalt og lokalt medfører økt press på miljøet, særlig for sentrum og indre by. Fortetting forsterker dette presset. Statlige retningslinjer for støy og luftforurensning legger viktige premisser for videre planlegging av arealressursene. Miljøpresset på sentrum og indre by er problemstillinger som trolig vil bli behandlet innenfor rammen av Nasjonal transportplans (NTP) handlingsprogram for neste planperiode. Mulighetene for å redusere miljøbelastningene i det sentrale byområdet vil bli vurdert i NTP-arbeidet ved at samferdselstiltak og arealbruksutviklingen ses i sammenheng.

### Oslo i en regional sammenheng

Regionale oppfølgingstema fra Kommuneplan 2004, som for eksempel spørsmål om relokalisering av deler av funksjoner i Oslo Havn, sentralt lokaliserte sportsanlegg, utredning om lokalisering av logistikkterminaler, regionalt samarbeid om grøntstruktur og biologisk mangfold, eventuelt vurdere arealbruken i Alnabruområdet/Breivoll, kan være aktuelle forhold for nye vurderinger i Kommuneplan 2008. Videre kan Oslos rolle i regionen, både i forhold til næring, bolig, trafikk og andre tema være aktuelt å vurdere.

Spesielle arealbehov som viser seg aktuelle å vurdere fordi de fremmes under planprosessen vil bli konsekvensvurdert i den grad de endrer det strategiske grepet i planen.

## UTREDNINGS- OG KUNNSKAPSBEHOV

Som grunnlag for videre arbeid med kommuneplan 2008 ses behov for oppdatert og ny kunnskap om:

- Befolkningsutvikling/-prognoser
- Bolig- og næringsutvikling/-prognoser
- Hvordan behovet for sosial infrastruktur kan dekkes
- Hvordan grøntstrukturen kan styrkes og utvikles
- Tåleevne på miljør siden for det sentrale byområdet med økt trafikk
- Utvikling av enkelte regionale tema.

## PLANPROSESS, MEDVIRKNING OG FRAMDRIFT FOR KOMMUNEPLANENS AREALDEL

### Informasjon, medvirkning og samarbeid

Kommunene er gjennom plan- og bygningslovens § 16-2 forpliktet til å drive aktiv informasjon om sin planvirksomhet til allmennheten. Det er viktig at informasjonsvirksomheten er åpen, korrekt og formidler hva som skjer i de ulike delstadiet gjennom prosessen samt gjøres tilgjengelig for alle.

For å gjennomføre dette vil blant annet Oslo kommunes nettsider inneholde høringsdokumenter, viktige rapporter, analyser og utredninger som er med på å legge grunnlaget for kommuneplanarbeidet.

Gjennomføring av offentlige møter, høringer mv. er eksempler på virkemidler eller tiltak som kan benyttes for å oppnå målsetningen om en åpen planprosess. Det vil gjennomføres samråd med statlige, fylkeskommunale og kommunale instanser samt med organisasjoner, interessegrupper og lignende etter behov.

### Framdriftsplan

Med sikte på at bystyret skal kunne behandle kommuneplan 2008 tidlig etter valget høsten 2007 er det lagt følgende framdriftsplan for kommuneplanarbeidet:

Fase	Planaktivitet	Mnd/År
Programfasen	Bystyrets behandling av sak med vedtak om offentlig ettersyn av forslag til planprogram for kommuneplanarbeidet.	juni 2006
	Kunngjøring av planoppstart.	juni 2006
	Høring og offentlig ettersyn av planprogram (min 6 ukers frist).	juni - sept 2006
	Orientering til høringsinstanser.	juni 2006
	Behandling av merknader og utarbeidelse av endelig forslag til planprogram.	sept 2006
	Planprogram godkjennes.	okt 2006
	Kopi av fastsatt planprogram sendes dem som har avgitt uttalelse til forslag til program.	okt 2006
Planleggingsfasen	Plan - og utredningsarbeid for samfunns- og arealdelen av kommuneplanen med utarbeidelse av planforslag med eventuell konsekvensutredning for arealdelen.	juni 2006 - feb 2007
	Samråd og informasjon.	sept 2006 – feb 2007
	Høring og offentlig ettersyn av forslag til Kommuneplan 2008.	mars - april 2007
	Behandling av merknader, eventuelt videre plan- og utredningsarbeid og utarbeidelse av endelig planforslag.	mai – aug 2007

Sluttbeh.	Byrådet legger frem sitt planforslag.	aug 2007
	Bystyrebehandling	
	Kunngjøring av vedtak.	
	Godkjenning i Miljøverndepartementet.	