



B+E
Curating
Architecture
& Urbanism

Innspill til Regionplan for Jæren 2050

BOMILJØ OG KVALITET - LIVSKRAFTIGE NABOLAG

Forslag til retningslinjer

Utarbeidet av B+E og LPO arkitekter

19.11.2019

INNHOOLD

INNLEDNING.....	3
DEL 1.....	4
Utfordringsbildet	5
Kompletteringer og revisjoner av kap.6 i Regionplan 2050.....	6
DEL 2	10
Kap. 6.1 STEDSFORMING	11
Retningslinjer Kap. 6.1 STEDSFORMING.....	18
Kap. 6.2 BOLIG OG BOKVALITET	24
Retningslinjer Kap. 6.2 BOLIG OG BOKVALITET	26
Kap. 6.3 GODE UTEOMRÅDER	28
Retningslinjer Kap. 6.3 GODE UTEOMRÅDER.....	28

INNLEDNING

Dokumentet inneholder et forslag til retningslinjer for «Bomiljø og kvalitet – livskraftige nabolag» i Regionplan Jæren 2050. Forslaget er en bearbeiding av tidligere dokumenter diskutert med oppdragsgiver. Denne versjonen er datert 19.11.2019.

Målet med arbeidet er å evaluere og oppdatere gjeldende retningslinjer for tetthet og kvalitet og å utvikle helhetlig veiledning for stedstilpasset urbanisering.

Dokumentet følger strukturen til høringsutkastet til Regionplan for Jæren 2050. Innspillene omhandler **kap 6 «Attraktive, verdiskapende og menneskelige steder»**.

Vår holdning og våre innspill baserer seg på undersøkelser av **utfordringsbildet** i regionen, **dokumentstudier** av plan- og veiledningsmateriale fra sammenlignbare regioner/byer, og erfaringene fra **sammenstilling av ulike kvantitative retningslinjer**.

Bakgrunns materialet er samlet i en egen rapport «**Dokumentstudie**». Drøfting med oppdragsgiver har skjedd gjennom hele prosessen og det er avholdt to innspillsmøter med representanter fra kommuner og utbyggere.

Dokumentstudien som tidligere er lagt fram for oppdragsgiver er nå supplert med gjennomgang av danske og svenske komparative eksempler.

Arbeidet omfatter også utforming av **en veileder** som illustrerer bruk av retningslinjene. Denne foreligger bare som et skisseutkast og skal bearbeides videre.

Forslaget omfatter:

- En beskrivelse av dagens utfordringsbilde som er noe endret siden forslaget til Regionplan 2013 – 2040 ble laget. Utfordringsbildet gir et utgangspunkt for videre vurderinger og revisjon av tidligere forslag til retningslinjer.
- En innledende tekst med forslag til relevante kompletteringer av enkelte vurderinger som ligger til grunn for kap. 6 i forslaget til regionplan 2050 vedtatt 1.6.2019.
- I kap. 6.1 Stedsforming foreslås en annen kategorisering av steder i Jær-regionen som utgangspunkt for retningslinjene. Stedsanalyser og vurderinger på områdenivå gjennom bruk av anbefalingskart gjøres obligatoriske som grunnlag for vurdering av prosjekter og utnyttelsesgrad. Det etableres et sett av kvalitative krav. Disse kravene stedstilpasses og etableres som retningslinjer.
- I kap. 6.2 Bolig og bokvalitet understreker vi behovet for kommunal boligpolitikk og foreslår utdyping av bestemmelser knyttet til kvalitets- og prosesskrav.
- I kap. 6.3 Gode uterom åpner vi for områdebestemte krav til utearealer. Det stilles kvalitetskrav om mangebruk i byrom og mer detaljerte prosesskrav.

Utfordringsbildet

Fra studiet av utfordringsbildet i regionen trekker vi enkelte konklusjoner som har betydning for arbeidet med nye retningslinjer:

- Regionen er ikke under et tilflyttingspress. Befolkningsprognoser, boligbehov og utbyggingsbehov er vesentlig lavere enn tidligere.
- Arealtilgangen, basert på kommunale planer, er meget stor, sett i forhold til behovet. Et viktig spørsmål er hvordan situasjonen med lavt utbyggingsbehov og stor arealtilgang reflekteres i regional planlegging og i den kommunale utbyggingspolitikken.
- Det er derfor nødvendig – for å motvirke en dominerende tendens av byspredning – at kommunene gjennomgår og eventuelt reviderer sine arealprioriteringer og tar grep for å etablere gode og markedsattraktive boligprosjekter i sentrumsområdene.
- Ønsket om å styre utbygging mot etablerte sentra bygger dels på intensjonen om å nå nullvekstmålet i privat-biltrafikk, og dels på ønsket om å øke stedskvaliteten gjennom større grad av «bymessighet» (innholdet i begrepet omtales seinere i dokumentet). Generelt sett har den norske diskusjonen om arealbruk, som følge av utbyggingsavtaler, vært fokusert på å sikre høy utbyggingstetthet i arealer med god tilgang til kollektiv transport. Dvs. å etablere minimumsgrenser for arealutnyttelse. Diskusjonen bør dreies i retning av også å ta opp hvilke tettheter og typologier som kan sikre god stedsutvikling som styrker eksisterende kontekster, intensjoner om bymessighet og behovet for gode bomiljøer.
- Dette innebærer at regional utbyggingspolitikk og regionale retningslinjer for tetthet/høyde, utomhusarealer og bokvalitet i noen grad må differensieres, avhengig av det stedet som regional politikk og kvantitative og kvalitative retningslinjer skal anvendes på.
- Utvikling av kommunal boligpolitikk/kommunale boligprogrammer bør være en viktig intensjon i regionale anbefalinger og regional veiledning. En (av flere) mål i denne politikken bør være å sikre områdekvalitet og boliger i sentrale by- og tettstedsområder som er attraktive for familier. Å etablere denne typen boliger som er markedsmessig konkurransedyktige med småhusområdene i boligfeltene, er trolig en nøkkel for å styre ny utbygging inn mot sentrum.
- Vi ser en tendens til at kommunens rolle i utbyggingspolitikken endres noe. Tidligere etablerte kommunal planlegging et sett av krav til utbygging, og forhandling med utbygger dreide seg i hovedsak om å forsvare disse kravene. Flere kommuner ønsker nå en rolle der en i utgangspunktet spør byggherren om «hva kan dette prosjektet bidra med for fellesskapet». Dette innebærer ikke at region/kommune skal gå helt vekk fra kvantitative parametra, men at kvalitative og prosessuelle føringer gis større vekt.
- Utbygging er avhengig av utviklere som ønsker å investere. Utbyggingsinteresser må derfor bringes systematisk inn i stedsutviklingsprosessen. Å få privat/offentlige samarbeid til å

fungere fruktbart er en stor utfordring for mange av Jær-kommunene og en utfordring også for regional veiledning og planlegging.

- Når konsentrasjon og bymessighet er målet, bør planlegging på områdenivået styrkes.
- En stedsanalyse med anbefalingskart er et godt redskap for å føre diskusjoner på områdenivå.
- Planlegginga på stedsnivå er, bortsett fra i spørsmål om dyrka mark, relativt svak når det gjelder registrering, bevaring og bruk av (økosystemtjenester) naturgoder.
- Vårt inntrykk er at behovet for veiledning til kommunene er stort, både (1) veiledning i hvordan prosesser for å oppnå kvalitet bør bli gjennomført og (2) støtte til substansielle diskusjoner om kvalitet. Dette reiser spørsmål om innhold og form i regional veiledning. En mulighet er å etablere et «faglig råd» som kommunene på frivillig basis kan benytte seg av i diskusjon av prosjekter.
- Plansituasjonen i Jær-kommunene er noenlunde oppdatert. De fleste kommuneplaner og kommunedelplaner overvurderer likevel utbyggings- og tetthetsbehov og har ikke tatt behovet for arealprioritering inn over seg. Kommunene har lenge arbeidet med planer for sentrumsområdene i byer og tettsteder og for transformasjonsområder. Nye kvantitative retningslinjer er utviklet i mange kommuner og kommunedelplaner. Forbilledlige bolig- og byromsprosjekter gjennomføres i hele regionen. Et sentralt spørsmål er hvordan denne virkeligheten skal gjenspeile seg i Regionplan 2050.

Kompletteringer og revisjoner av kap.6 i Regionplan 2050

Oppgaver i regional planlegging

Planlegging for å sikre steds- og boligkvalitet på regionalt nivå dreier seg om:

- Å klarlegge hvilke arealer som ikke skal bebygges og ikke er aktuelle for transformasjon.
- Å klarlegge hvilke arealer som kan bebygges eller transformeres.
- Å velge de aktuelle arealene en vil prioritere utbygging/transformasjon av, (arealprioriteringer).
- Å klarlegge hovedprinsipper og retningslinjer for utbygging i ulike typer situasjoner.
- Å tilrettelegge for og bidra til gode planleggings- og utbyggingsprosesser.
- Som bakgrunn for det siste punktet, å etablere gode forbilder som kan inspirere prosessene.

Premissene for gode utbyggingsprinsipper og høy bykvalitet må etableres, konkretiseres og innarbeides på ulike nivåer i planlegging, slik at viktige målsettinger ikke går tapt på veien. De fire nivåene i planleggingshierarkiet er:

1. Regionalt nivå
 Prosessavklaringer: Regionalpolitiske avklaringer, senterstruktur og utbyggingsprinsipper på regionalt nivå, forholdet mellom byvekstavtale og arealbruksspørsmål, krav til kommunal planlegging.
 Tema: Regionalpolitiske retningslinjer med anbefalinger til kommunene om bestemmelser, stedsdifferensiering, anbefalte retningslinjer for utbygging, veiledning om prosess og innhold i kommunal planlegging.

2. Kommunenivå
 Prosessavklaringer: Kommunalpolitiske avklaringer, boligprogram/boligpolitikk, prioriterte steder og utviklingsområder, kommunale retningslinjer for styring av utbygging.
 Tema: Senterstruktur i kommunen, arealprioritering, normer for vurdering av utnyttelsesgrad, normer for offentlige rom, normer for bokvalitet og parkeringsnorm.

3. Områdenivå
 Prosessavklaringer: Program og konsept for utbygging i området, inndeling i delområder, morfologiske prinsipper, naturgoder, gjennomføringsmodell.
 Tema: Stedsanalyse, funksjonsfordeling, utnyttelsesgrad, høyder, byromsstruktur, boligfordeling, sosial infrastruktur, blågrønn struktur, bevaring, strategi for gjennomføring.

4. Regulering
 Prosessavklaringer: Prosjektets rolle i området, prosjektets program og arkitektur.
 Tema: Reguleringsformål, reguleringsbestemmelser, utforming, boligkvalitet, rekkefølgekrav.

Jær-regionen kan i norsk sammenheng vise til en unik tradisjon i regional planlegging: Planlegging på regionalt nivå har skjedd siden Plan- og bygningsloven ble etablert, og planene har hatt en større detaljeringsgrad (overkommunal plan), enn i andre norske byregioner. Først i de siste fem åra har regional planlegging med tilsvarende ambisjon blitt utarbeidet i andre norske byregioner.

I regionreformen er det enda ikke helt avklart hvilke oppgaver som skal håndteres på regionalt/fylkeskommunalt nivå. I dokumentet *Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging 2019 – 2023* (vedtatt med kongelig resolusjon 14.05.2019) fra Kommunal- og moderniseringsdepartement vektlegges oppgaver utenfor Plan- og bygningsloven: «Med regionreformen får fylkeskommunene større strategisk ansvar og oppgaver innen flere politikkområder, blant annet kulturminneforvaltning, kultur, næring og kompetanse. Regional planlegging vil være det sentrale verktøyet for å fastsette mål for de nye politikkområdene og gi strategisk retning til fylkeskommunenes virksomhet. Samtidig skal regionale planer i utgangspunktet være rådgivende.» (sitat s.7, vår understrekning).

I punkt 3.2 «Mer vekt på regionale løsninger» understrekes likevel:

«Regjeringen understreker betydningen av regionale og interkommunale samfunns- og arealplaner for å avklare spørsmål som går på tvers av kommunegrenser. Planene kan sikre at tilstrekkelig areal blir avsatt til boligbygging, bidra til sosialt bærekraftige samfunn, og motvirke et utbyggingsmønster som gir press på verdifulle arealer. Planene kan anvendes for å avklare knutepunkt for kollektivtrafikken og framtidige vekstområder, og trekke langsiktige grenser mellom by- og tettstedsområder og landbruks-, natur- og friluftsområder.»

(sitat s.22)

«Den regionale planleggingen har en særskilt oppgave i å legge til rette for at regionen som helhet møter etterspørselen etter boliger.» (sitat s.26)

Regionplanene skal altså være rådgivende, men være et viktig virkemiddel for å sette ut i livet den nasjonale areal- og transportpolitikken. Detaljeringsgraden i regional arealplanlegging tolker vi som åpen.

Arealpolitikken

For å forhindre en fortsatt spredt utbygging i regionen, preget av enkeltprosjekter, anbefaler regionplanen at alle kommunene bevisst styrer utbygging inn mot de etablerte byene og tettstedene. Områdeorientert planlegging skal sikre at utbygging på disse stedene gir best mulig resultat

Tidligere arealplanlegging har lagt til rette for utbyggingsareal i langt større grad enn det de enkelte kommunene har behov for i planperioden fram til 2050. Kommunene må derfor foreta arealvurderinger der områder kommunen ønsker å satse på gis prioritet. Dette kan skje i form av rekkefølgebestemmelser knyttet til kommuneplanen.

Arealene som ikke samsvarer med ny politikk for transformasjon og fortetting, vil i enkelte tilfeller være regulert og bundet til avtaler, få kommuner har grepet inn i slike reguleringsplaner. I de fleste tilfelle vil arealer som ikke samsvarer med ny politikk, kun være markert på kommunekartet. Ved revisjon av kommuneplaner har man i svært mange kommuner fjernet denne typen arealer.

Regionplanen bør etter vår oppfatning, anbefale et prinsipp om at all ny utbygging skal skje som fortetting i, eller transformasjon av allerede utbygde områder.

Steds-differensiert fortettings- og urbaniseringspolitikk

I kapitlet om «Stedstilpassing» i Regionplan 2050 (kap 6.1.2) understrekes at:

«Et sentralt grep i denne planen er et mål om stedstilpasset fortetting og urbanisering. Slik som folk tiltrekkes av byers økonomiske muligheter, tilgjengelighet til arbeid og urbane kvaliteter, kan også mindre tettsteder ha fordel av å innlemme strategier med noen av de samme faktorene i deres samfunns- og næringsutviklingsstrategier.» (s.54)

Politikken som anbefales for fortetting og transformasjon har som intensjon å skape bedre steder. Mange av retningslinjene og bestemmelsene, kvalitative og kvantitative, vil være generelle. Generalisering av krav er likevel ofte et lite tjenlig prinsipp i regional bolig-, by- og stedsutvikling. En region bundet sammen av transportsystemer som gir høy mobilitet, består av en rekke steder med ulike karakteristikk og ulike forutsetninger for utbygging. Hvilke bosituasjoner som etterspørres i regionens mer rurale og sub-urbane deler er sjelden de samme som de som etterspørres i regionens sentra. Prosedyrer for planlegging og stedsutvikling må tilpasses de lokale forutsetningene. Regionplanen skal derfor inneholde et differensiert sett av prosedyrer og retningslinjer og gjennom en veileder etablere et sett av forbildeprosjekter som fanger de ulike situasjonene i regionen.

Det godt begrunnede hensynet til jordvern, sammen med en forestilling om meget høyt utbyggingspress, har ført til at fortettingspolitikken har vektlagt minimumskrav om svært høy tetthet nær alle

kollektivknutepunkter, uavhengig av stedlig kontekst. En steds-differensiert politikk som vektlegger kvalitet, bør i større grad differensiere disse tetthetskravene.

Kulturminnevern

En politikk for å styrke bymessighet gjennom fortetting og transformasjon fører til at langt de fleste plan- og utbyggingssaker omfatter eksisterende bebyggelse. Samtidig er de historiske strukturene svært viktige for lokal identitet. Eksisterende bebyggelse kan i mange tilfeller gjenbrukes og dette vil ofte samsvare med et bærekraft-perspektiv på utbygging. Regionplanens (2013) fokusering om høy tetthet i knutepunkter og kvantitative krav om minimums utnyttelsesgrader kan skape målkonflikter med kulturminnevernet.

Mål- og verdikonflikter mellom behov for fortetting/transformasjon og ønske om vern, kan dels løses gjennom retningslinjene i overordnet plan, de kan løses prosessuelt og på prosjektnivå. Regionplanen bør ta tak i problemstillingen gjennom differensiering av kvantitative krav. Prosessuelt vil arealprioritering, områderettet planlegging, stedsanalyser og anbefaling av prosesser som fører til avklaring av felles stedlige mål, være viktige redskaper. En rekke av denne typen verdikonflikter kan best løses på prosjektnivå, der historiske strukturer, kulturmiljøer og enkeltminner, ombrukes og settes inn i nye sammenhenger. Dette spørsmålet vil bli utdypet og redegjort for i veilederen.

Grønnstruktur og naturgoder

Regionplan 2050 sikrer jordvern og vern av andre landbruksområder. Den sikrer også naturverdier av regional betydning. Som del av fase 2 i Regionplan 2050 foregår et omfattende arbeid med regionale blå-grønne strukturer. Arbeidet bygger på NOU 10.2013 og deler inn økosystem-tjenestene i: grunnleggende livsprosesser, forsynende tjenester, regulerende tjenester og opplevelses- og kunnskapstjenester.

Etter anbefalinger fra NINA erstattes begrepet økosystemtjenester med **naturgoder**.

I regionplanens kap.6 må det knyttes forbindelser til det mer overordnede regionale arbeidet med blågrønne strukturer.

Arbeidet med grønnstruktur på stedsnivå sikrer landbruksverdier og naturverdier gjennom avgrensning av sted og utbyggingsområder. Grønnstruktur diskuteres i forhold rekreasjonsverdier.

Grønnstrukturen er en del av stedet og danner bylandskapet sammen med det bygde.

Deler av bystrukturene på Jæren har en europeisk karakter med lukkede gater og byrom, og grønnstruktur som gatetrær og i avgrensede parkmessige felt. Men størstedelen av bystrukturene er åpne – det vi kan kalle suburbane og landlige – der bebyggelsen er lokalisert i et blå-grønt mer eller mindre sammenhengende felt. Byrommene er nordiske og åpner opp mot omgivelsene og utsikten.

Regionplanen bør understreke at:

- Grønnstruktur må tas alvorlig som et tema i stedsforming på linje med bebyggelse.
- Grønnstruktur bør i kommunal planlegging diskuteres i forhold til bruksområder,
- og den bør diskuteres som ulike former for naturgoder/økosystemtjenester med ulik grad av verneverdi og ulik form for kultivering og forvaltning.

Kap. 6.1 STEDSFORMING

Kap 6.1 i dagens vedtatte plan

Den generelle teksten i dette kapitlet i Regionplan 2050, tar opp fem ulike emner som mål for stedsutvikling:

- (1) Arealeffektivitet, i hovedsak en generell argumentasjon for fortetting.
- (2) Stedstilpassing, en intensjon om stedstilpassing av arealpolitikken.
- (3) Funksjonsmangfold, en argumentasjon for bymessig mangfold.
- (4) Kollektivorientert byutvikling.

«kollektivorientert byutvikling, som er vel utprøvd internasjonalt og i de andre norske storbyene, har også vært det sentrale plangrepet på Nord-Jæren siden *Fylkesdelplan for langsiktig byutvikling på Jæren*. Det har imidlertid kun i varierende grad blitt lagt til grunn de siste 18 årene slik at det fortsatt er få områder som kjennetegnes av modellens typiske karakteristika.» (s.55)

- (5) Historiske kvaliteter og identitet, inneholder en generell argumentasjon for å ta vare på kulturminner og kulturmiljøer.

Utbyggingspolitikk

Bosettingsmønster, by- og tettstedsstruktur vil i hovedsak forbli den samme i de nærmeste tiårene. Nybygging vil, målt mot de store vekstperiodene i oljeindustrien, være begrenset.

Regionplanens intensjon er en kollektivorientert by- og tettstedsutvikling som styrker kvalitetene i det bygde miljøet. Den omfattende infrastrukturutbyggingen i regionen skal sammen med ny utbygging i stedene, bidra til å styrke dette målet.

Regionplanen anbefaler et prinsipp om at all ny utbygging skal skje som fortetting i, eller som transformasjon av allerede utbygde områder.

Denne politikken inneholder overlappende mål som hver krever ulike virkemidler:

- Å hindre byspredning til nye, ubebygde områder utenfor tettstedene.
- Å lede utbyggingen som skal skje til byene og tettstedene, og formgi veksten slik at den gir bedre kvalitet i stedene. Dette innebærer områderettet planlegging og i praktisk politikk, å spørre om grad av kvalitet og bærekraft i alle prosjekter. I hvert enkelt prosjekt bør det stilles spørsmål om hva det enkelte byggeprosjektet kan gjøre for området det skal bli en del av.
- Å sørge for «vedlikeholdsvekst» for å sikre en begrenset mulighet for utbygging i spredte områder, og for å vedlikeholde samfunn og sosial infrastruktur som barneskole og barnehage.

Jær-stedene, stedsdifferensierte retningslinjer

Nærhet til transport er et dominerende kriterium i nasjonale retningslinjer for å differensiere utbyggingspolitikk mellom ulike steder. Men det finnes andre vesentlige kriterier, som også kan være avgjørende når utbyggingsform skal velges og som har betydning for å kunne gi anbefalinger som differensierer mellom stedene. Forslaget til retningslinjer bygger på en kategorisering av steder på bakgrunn av et utvidet sett av kriterier.

Utbyggingsstrategi for Jæren, slik den er formulert i Regionplan 2050, differensierer først og fremst mellom stedene på bakgrunn av tilgang til kollektivtransport:

«Regionalt prioriterte utviklingsområder:

- Bybåndet Stavanger – Sandnes og Bryne sentrum.
- Byutvidelsesområder langs kollektivkorridorene på Nord-Jæren og omkring Bryne.
- Fortetting og transformasjon i sentrumsnære områder til sentrene i senterstrukturen.»

Kategorisering av stedene kan skje på mange måter, avhengig av formål. Stedene representerer ulike historier og bygningskulturer og kan differensieres med hensyn til: morfologi (bebyggelsesmønster), omfang av verneverdig bebyggelse, beliggenhet, ulik grad av etterspørsel/markedsverdi, ulik boligsammensetting (typer bolig), ulike utbyggingsbehov, og representerer ulike historier og utbyggingskulturer.

Kommuneplanene, og områdeplanene skal bygge på detaljerte karakteristikker av stedene. Men kategoriseringen i Regionplan 2050 skal kun brukes som utgangspunkt for å differensiere overordnede retningslinjer og anbefalinger. Inndelingen som er valgt, er svært enkel og deler byene/tettstedene/boligområdene inn i fire ulike grupper. Inndelingen bygger på morfologi/historie/rolle, beliggenhet og etterspørsel/markedsverdi:

Etablerte byområder

Dette omfatter de historiske byområdene i Stavanger, Sandnes og Bryne. Disse områdene er etterspurte, har høy markedsverdi og er sammensatt av mange ulike delområder, noen av dem med stor verneverdi og klare morfologiske prinsipper som må følges i videre utbygging. Andre områder, eksempelvis industri- og logistikkområder, kan transformeres. Generelt sett åpner byene for høy utnyttning i transformasjonsområdene og søker fornyende og kompletterende kontekstuelle prosjekter i mer homogene områder.



Stavanger og Bryne, eksempler på etablerte byområder

Transformasjonsområder i byens randsone

Denne kategorien omfatter bybåndet med transformasjonsområder som Jåttavågen og fortettingområder som Forus og Sola sentrum. Tilgangen på denne typen arealer er meget stor, spesielt innenfor bybåndet. Spørsmål om prioritering av utbyggingsarealer og diskusjon av rekkefølge er helt nødvendig for, i et oversiktlig tidsperspektiv, å kunne etablere ny punktvis bymessighet og basert på den begrensede veksten, sikre at områder blir ferdigstilt. Normalt bør det kreves områdeplaner og høy utnyttelse i disse områdene. Planprosesser og utbygging i Jåttavågen er et godt eksempel på håndtering

av utbygging i transformasjonsområder i byens randsone. I deler av bybåndet bør utbygging skje som fortetting tilpasset eksisterende bebyggelsesmønster. Enkelte ekspansive planer som bygger på store byggebehov bør tilpasses det reviderte utfordringsbildet.



Jåttåvågen, eksempel på transformasjonsområde

Øvrige tettsteder

Denne kategorien omfatter et mangfold av steder med ulike kjennetegn. Stedene har alle til felles at de er små og forholder seg til et lokalt omland. De skiller seg ved ulik lokalisering og ulik avstand til skinnegående kollektivnett, ulik omfang av verneverdig bebyggelse og ulik grad av etterspørsel etter utbyggingsareal. Stedene har normalt liten grad av bymessighet og en hovedutfordring er å kanalisere ny utbygging (og spesielt boligbygging) inn mot sentrumsområdene. Normalt bør krav til tetthet være formulert relativt lavt, med utgangspunkt i kontekst, og på en måte som muliggjør varierte og familieorienterte områder sentralt i tettstedene. Graden av fortetting omkring kollektivknutepunkter og i andre aktuelle transformasjonsområder innenfor tettstedene skal vurderes opp mot verneverdier og stedskvaliteter ved hjelp av stedsanalyser og områderettet planlegging.



Randaberg og Nærbø, eksempler på øvrige tettsteder

Boligområder med lav tetthet. Spredt feltutbygging og småhus/villastrøk utenfor bybåndet

Denne kategorien omfatter en stor del av boligbyggingen på Jæren fra de siste to tiårene:

- (1) Enkelte, attraktive utbyggingsområder reservert for lav tetthet, har relativt kort avstand til senter og kollektivknutepunkter. Disse må ses i forhold til kommunens arealprioriteringer, både med tanke på i hvilken grad utbyggingsområdet sosialt og funksjonelt kan inngå som en del av tettstedet, og i forhold til avstand til sentrum med etablerte gang- og sykkelvegsystemer og tilgjengelighet til kollektivtransport.
- (2) Utbygging av den nye bussveien fører til at områder langs veien får bedre kollektivtilknytning og kan åpnes for fortetting, igjen avhengig av kommunenes arealprioriteringer.

(3) I områder med svak kollektivtilknytning er intensjonen å forhindre ny stor utbygging. Nye områder skal ikke etableres og diskusjonen er knyttet til:

- i hvilken grad avsatte, ikke regulerte eller utbygde arealer skal tas ut av planene.
- grad av vedlikeholdsvekst for å opprettholde grunnlag for sosial og kommersiell infrastruktur,
- mulighet for fortetting innenfor eksisterende tomtestruktur.



Spannavegen, eksempel på boligområder med lav tetthet.

Vi skiller altså de etablerte bysentrene ut som en egen gruppe, av historiske og morfologiske grunner. Transformasjonsområdene i randsonen representeres en særskilt problemstilling og står i spørsmål om arealprioritering ofte i et konkurranseforhold til hverandre. De øvrige stasjonsbyene, industristedene, kommunesentrene og «landsbyene» settes i samme gruppe, fordi de – til tross for noe ulik adgang til kollektivtrafikk – i forhold til utbygging representerer den samme problemstillingen. Kategorien «Boligområder med lav tetthet» er mangfoldig, ikke minst sett i forhold til nærhet til bysentra og til kollektivtrafikk, og denne variasjonen bør komme til uttrykk i differensierte retningslinjer og bestemmelser.

Stedsanalyse

Planlegging for fortetting, forbedring av etablerte steder og bymessighet krever en helhetlig og områdeorientert tilnærming som går ut over det enkelte prosjektet. Prosjekter må diskuteres i forhold til kontekst og denne konteksten skal klarlegges ved bruk av stedsanalyse.

Stedsanalyse med anbefalingskart skal fungere som et sentralt verktøy dialog og felles målforståelse ved oppstart av planprosessen. Stedsanalyse formuleres som en retningslinje (ikke bare som et faglig råd).

Stedsanalysen skal være et verktøy for å fastsette utnyttelsen av området. Stedsanalysen sikrer at området blir sett i sammenheng med omkringliggende områder og muliggjør en helhetlig vurdering av stedets muligheter både i forhold til bebyggelse, utearealer og stedsstruktur forøvrig.

Stedsanalysen skal klarlegge historisk utvikling, området morfologi, byrom, grønnstruktur og naturgoder/økosystemtjenester. Anbefalingskart skal omfatte bebyggelsesstruktur, byromsstruktur, utnyttelsesgrad/høyder og ulike bevaringsverdier.

Stedsanalysen gir rammer for diskusjon om projektkvaliteter. Den fører til at prosessuell avklaring om utnyttelse og høyder starter på et tidlig tidspunkt i planarbeidet, og er knyttet opp mot eksisterende strukturer og stedets egenart.

Et viktig aspekt for de prosessuelle avklaringene er spørsmålet om hva prosjektet gir tilbake til stedet i form av bymessighet, boligkvalitet, byrom og grøntstruktur og kvalitet. Dette åpner for å diskutere prosjektets potensial for å komplettere stedsutvikling i det aktuelle området og for å stille krav til utbygger.

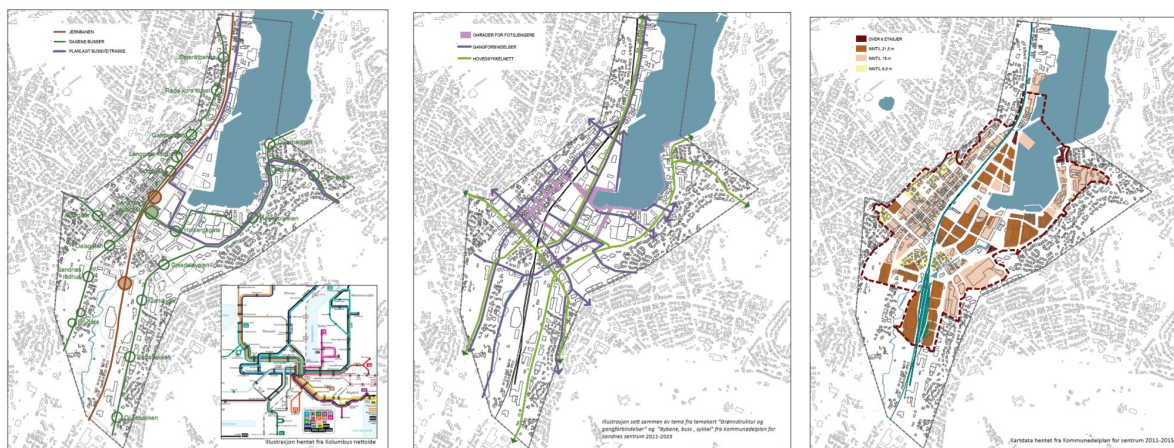
Kommunene initierer og står for de innledende analysene som del av arbeidet med den helhetlige planleggingen. Dersom bidrag til analysen innleveres av tiltakshaver skal den være bearbeidet av kommunen til en endelig form før oppstartsmøte for å sikre en realistisk ramme for prosjektdiskusjonen.

Tiltakshaver kan oppfordres til å begrunne prosjektforslag med en alternativ/supplerende stedsanalyse som evt. redegjør for avvik fra områdebestemte krav.

Krav om stedsanalyse i forbindelse med reguleringsarbeid og prosjektutvikling, vil gjelde i tilfeller der prosjektet fraviker eller går ut over tema som er avklart i den områderettede planen.



Illustrasjoner av stedsanalyse for Sandnes, primære elementer, KAP kontor for arkitektur og plan.



Illustrasjoner av stedsanalyse for Sandnes, kollektiv, gang-/sykkel og høyder KAP kontor for arkitektur og plan.

Intensjon om bymessighet

Intensjon om bymessighet/urbanitet er en fellesbetegnelse for stedsstrategiene.

Tradisjonell bymessighet kan defineres ut fra morfologiske (formmessige) kriterier og brukes til for eksempel å avgrense de delene av Stavanger, Sandnes og Time/Bryne, som er bymessige på bakgrunn av tydelige urbane strukturelle prinsipper med klart skille mellom offentlige og private arealer, etablert byromsgrammatikk, typologisk kompleksitet, og ulike historiske sosiomaterielle lag.

Tradisjonell bymessighet kan også defineres på grunnlag av økonomiske, sosiokulturelle og funksjonelle kriterier:

- opphopning og fortetting av befolkning og funksjoner
- intensitet i økonomisk og kulturell aktivitet
- mangfold i kulturelle, sosiale og funksjonelle strukturer og framtredelesformer (heterogene strukturer)
- bymessige offentlighetsformer

Bymessighet er en relativ størrelse – grader av bymessighet – som kan brukes til beskrivelse av steder med en bymessig morfologi, transformasjonsområder, tettstedene og stedene på Jæren som omtaler seg som landsbyer.

Intensjonen om større grad av bymessighet knyttes i Regionplan 2050 til noen kvalitetsdimensjoner:

- Effektivitet i arealutnyttelse,
- Kort avstand til dagligdagse behov
- flerfunksjonalitet og mangfold,
- et variert boligtilbud og boligområder med urban tetthet,
- gode byrom egnet for mange typer bruk,
- tydeliggjøring og bevaring av historiske strukturer, bygninger og anlegg,
- lokalt særpreg.

Økt bymessighet skal stimulere sosiale fellesskap, kunne fungere i størst mulig grad ved hjelp av grønn mobilitet, samvirke med lokal grønnstruktur og lokale naturgoder og styrkes gjennom høy arkitektonisk kvalitet.

Å ta vare på, og å utvikle disse kvalitetene krever at kommunene (1) har god kunnskap til eksisterende forhold (stedsanalysen), (2) har en områderettet tilnærming til planlegging og (3) har beredskap og kompetanse for å diskutere prosjektkvalitet og konsekvenser av foreslåtte utbyggingsprosjekter.

Avgrensning av byer og tettsteder

Byer og tettsteder på Jæren er avgrenset av vernet landbruksjord og grøntstruktur. En mye brukt metode i stedsavgrensning i dagens regionale planlegging er å ta utgangspunkt i avstand fra kollektivknutepunktet. Innenfor 500 meters avstand kreves tett utbygging og nye boligområder aksepteres innenfor en avstand på 1000 meter.

Alternativ til denne generelle modellen er å ta stedlige forhold som utgangspunkt og benytte stedsanalysen til å avgrense den aktuelle byggesonen. En slik mer helhetlig innfallsvinkel omfatter vurdering av bystruktur og sosial infrastruktur og andre kvalitetskrav som til sammen legger rammene for stedsutvikling, i tillegg til vurderinger av avstander og tilgjengelighet.

Bymessig tetthet

Argumentasjonen for økt tetthet har en mangesidig begrunnelse:

- Høy tetthet i ny utbygging nær kollektiv-transport ses på som nødvendig for å nå nullvekstmålet for biltrafikk og redusere utslipp av klimagass.
- Høy tetthet ses på som nødvendig for å gi tilstrekkelig befolkningsgrunnlag for et mangfold av byfunksjoner.
- Urban morfologi bærer europeisk bykultur og forutsetter relativt høy utnyttelse.
- Tetthet er nødvendig for å oppnå bymessighet og for å fremme en livsform som i større grad finner sted i det offentlige rom.
- Høy tetthet ses på som en nødvendig forutsetning for økonomisk avkastning på lokale utviklingsprosjekter.

Tetthet diskuteres gjennom bruk av ulike måle-enheter:

Bolig per dekar er et måltall som hovedsakelig benyttes i rene boligområder og kan illustrere tallmessige konsekvenser av valg av ulike boligtypologier. Tallet reflekterer ikke boligstørrelser eller utbyggingsvolum. Retningslinjene i Regionplan for Jæren 2013 benyttet bolig per dekar som måltall for boligutnyttelse.

Prosent BYA er et måltall for bebygd areal på tomta (fotavtrykk/tomtestørrelse). Denne måle-enheten er først og fremst egnet for småhusområder der man vil ta vare på et grønt preg.

Prosent BRA beskriver forholdet mellom bruksarealet for bebyggelsen og tomtearealet.

Retningslinjene i Regionplan for Jæren 2013 satte generelle maksimale og minimale måltall for % BRA for de ulike områdetypene med høy tetthet. BRA er et egnet måltall i situasjoner der en ønsker klare styringsparametra for volum og høyde og måler dette i forhold til tomtestørrelse. Diskusjon om BRA blir særlig meningsfull i reguleringsplanlegging der program foreligger og der det også er klarlagt hva det større området tilbyr av utearealer, byrom og grønnstruktur.

Områdeutnyttelse/områdetetthet der BRA diskuteres for et helt område (inkludert alle byrom) er et operasjonelt måltall i områderettet planlegging.

Retningslinjer for utnyttelse har sammenheng med arealformål. For boligbygging er krav til utearealer en styrende faktor for utnyttelsen. Boliger i sentrumsområder kan derfor få en lavere utnyttelse enn rene næringsområder.

Å sette måltall for utnyttelsesgrad og høyde vil dreie seg om å innpasse nye prosjekter i en gitt kontekst eller å etablere nye regler for transformasjon av et område. Måltall er empirisk baserte, der en benytter seg av erfaringer fra tidligere planlegging og prosjekter til å sette måltall for nye.

Utbyggingstetthet er ikke bærekraftig i seg selv. Det er først når tetthet fører til et funksjonsmangfold som gjør at man kan leve et komplett hverdagsliv i byen/bydelen/nabolaget at stedet kan sies å nærme seg bærekraftighet.

Retningslinjer Kap. 6.1 STEDSFORMING

Forslagene til retningslinjer er markert med grå bakgrunn. Kommentaren utdyper og begrunner de foreslåtte retningslinjene.

Arealpolitikk og arealeffektivitet

All ny utbygging skjer som fortetting i, eller som transformasjon av allerede utbygde områder. Kommunene gjennomfører arealprioriteringer og styrer utbygging med kvalitet inn mot etablerte tettsteder og prioriterte transformasjonsområder. Områdeorientert planlegging sikrer at utbygging på disse stedene gir best mulig resultat. Kommuneplanene revideres med sikte på å fjerne arealer som ikke samsvarer med arealprioriteringer og reduserte utbyggingsbehov. Enkelte områdeplaner som bygger på store utbyggingsbehov tilpasses det reviderte utfordringsbildet.

Kommentar

Retningslinjene forsterker formuleringer i eksisterende forslag til Regionplan 2050. Et endret utfordringsbilde gjør det formålstjenlig å fokusere retningslinjene på en annen måte. Ensidig vektlegging av høy utnyttelse tas ut av formuleringene her. Tetthet omtales i en senere retningslinje.

Dokumentstudien av danske eksempler viser at de byene vi undersøkte fører en streng arealpolitikk med tydelige retningslinjer. I danske byer legges det ikke ut nye arealer til byutvikling i den blå-grønne struktur. Etablering av nye byområder skal skje i umiddelbar tilknytning til eksisterende bebyggelse eller ved transformasjon av f.eks. industri- og havnearealer.

Dokumentstudien av svenske eksempler viser også en streng arealpolitikk der det er fokus på fortetting av allerede bebygde arealer, utbygging innenfor dagens bystruktur skal prioriteres samt ferdigstilling av påbegynte områder, med samlet geografisk fokus.

Stedsanalyse

Kommunen gjennomfører stedsanalyse med anbefalingskart tidlig i planprosessen. Stedsanalysen brukes som verktøy i hele planprosessen og gir rammer for diskusjoner av områdeplaner, reguleringsplaner og prosjektkvalitet.

En bred vurdering av stedlige forhold er utgangspunktet for arealprioritering. Stedsanalysen begrunner avgrensning av den aktuelle byggesonen. Veilederen utdyper innhold i og bruk av stedsanalysen.

Kommentar

Stedsanalyse er omtalt som et eget punkt i den generelle teksten i kap. 6.1 i dette dokumentet. I Regionplan 2013 – 2040 er utarbeiding av stedsanalyse et faglig råd. Her foreslås stedsanalyse som en retningslinje. Dels er dette en konsekvens av ønsket om områdeorientert og helhetlig planlegging, dels er erfaringen at stedsanalysen er et godt felles referansegrunnlag for hele planprosessen. Med større fokus på stedlig kvalitet vil analysene bidra til økt kunnskap og sikre en felles diskusjonsplattform for prosjektene. Konkluderende anbefalingskart sikrer at analysen peker framover og gir føringer for videre utvikling. Analysen blir da mer operativ i diskusjoner om struktur, utforming, utnyttelse, høyder, byrom og grøntstruktur.

Både Oslo og Bergen stiller krav om stedsanalyse med anbefalingskart tidlig i planprosessen. Flere steder på Jæren benytter stedsanalyse som verktøy i planleggingen. Både Oslo og Bergen har utarbeidet veiledere for gjennomføring av stedsanalysen og utforming av anbefalingskart. Veilederen vil omfatte innhold og bruk av stedsanalyse.

Kvalitetskrav til utforming

- Alle planer og utbyggingsprosjekter vurderes i et bærekraftperspektiv.
- Utforming av byrom og bygninger ivaretar sammenheng med omkringliggende landskap, stedets historiske strukturer og kulturminner.
- Det generelle målet om fortetting og større grad av bymessighet tilpasses eksisterende kontekst og diskuteres på grunnlag av områdebestemte krav til byroms- og bebyggelsesstruktur, byggehøyde og uteareal.
- Byer og tettsteder på Jæren utvikles så langt som mulig med utgangspunkt i grønn transport – gående og syklende – med lokalsentra, offentlige møtesteder, og flest mulig av hverdagens behov innenfor gang-/sykkelavstand fra boligen. Det sikres sammenhengende og attraktive gang- og sykkelforbindelser.
- Planprosesser sikrer kvalitet i arkitektur og utforming av byrom. Det legges vekt på nytenking i arbeidet med bygninger og byrom som inneholder viktige allmenne funksjoner.
- Byrom planlegges for allsidig aktivitet og for å styrke lokal offentlighet og sosialt fellesskap. Byrom utvikles med blå-grønne kvaliteter.
- Grønnstruktur gis høy prioritet både i byene, i suburbane områder og i tettstedene. Grønnstruktur skal tas vare på og kultiveres både som bruks- og rekreasjonsområde og som økosystemer.

Stedsspesifikke krav

- Kommunen videreutvikler generelle kvalitetskrav til utbygging som del av kommuneplanen. Kvalitetskrav for det enkelte området klarlegges gjennom stedsanalyse.
- Kommunene legger spesielt vekt på kravene til kvalitet ved prosjekter med høy utnyttelsesgrad.
- Byene etablerer nye prinsipper for utbygging i transformasjonsområdene og søker fornyende og kompletterende kontekstuelle prosjekter i mer homogene områder.
- I transformasjonsområdene i byenes randsoner lages områdeplaner som enkeltprosjekter kan vurderes i forhold til. Planene gis rekkefølgebestemmelser. Kravene til flerfunksjonalitet er spesielt viktige fordi dette dreier seg om etablering av nye steder ved kollektivknutepunkt med

liten grad av historiske overordnede strukturer. I deler av bybåndet skjer utbygging som fortetting tilpasset eksisterende bebyggelsesmønster.

- I de øvrige tettstedene er kvalitetskrav som skal sikre høy områdekvalitet overordnet andre forhold.
- Innenfor småhusområder og feltutbygging utenfor bybåndet er kravene til bymessighet og andre kvalitetskrav underordnet intensjonen om tilpasning til eksisterende kontekst. Det legges til rette for vedlikeholdsvekst for å opprettholde grunnlag for sosial og kommunal infrastruktur.

Kommentar

Den eksisterende regionplanen inneholder ikke eksplisitte kvalitetskrav på stedsformingsnivå. Generelle kvalitetskriterier i regionplanen vil gi et godt utgangspunkt for videre detaljering i kommuneplanene og bidra til å sikre kvalitet i utbyggingsprosjektene. Styring gjennom bruk av kvalitetskrav er også i Norge i større grad tatt i bruk.

Argumentasjon for de enkelte kvalitetskravene finnes i den generelle teksten in del 1 av dette notatet og i innledningsteksten til punkt 6.1.

Krav til tetthet

Tallene i tabellen er veiledende og skal benyttes sammen med stedsanalyse og kvalitetskrav.

Stedskategori	Utnyttelse og høyder	Kommentar
Etablerte byområder	Høy utnyttelse. Utnyttelse og høyder vurderes i forhold til den konteksten prosjektene er plassert inn i.	Alle de tre etablerte byene på Jæren (Stavanger, Sandnes og Bryne) har sentrumsplaner som ivaretar spørsmål om utnyttelse.
Transformasjonsområder i byens randsoner	60 – 100% områdeutnyttelse	Områdeutnyttelse der bruksareal (BRA) diskuteres for et helt område, inkludert alle byrom, er et operasjonelt måltall i områderettet planlegging.
Øvrige tettsteder	70 – 160% BRA 3 – 4 etasjer	BRA er et egnet måltall i situasjoner med der en ønsker klare styringsparametra for volum og høyde og måler dette i forhold til tomtestørrelse.
Boligområder med lav tetthet	20-30 % BYA 2-3 etasjer	Bebygd areal (BYA) er et måltall for bebygd areal på tomten. Denne måleenheten er egnet for småhusområder og kan bidra til å sikre et åpent og grønt preg.

Kommentar

I eksisterende regionplan benyttes bolig per dekar som måleenhet. Vi mener dette er en lite egnet metode for krav til tetthet da denne måleenheten ikke gir informasjon om tetthet, volum og størrelse på

utbyggingen. I de tre områdetypene med høyest utnyttelse inneholder eksisterende regionplan retningslinjer om min – maks % BRA. Disse tallene er ikke egnet for den faktiske utbyggingen vi ser i dag, forholder seg i enkelte tilfelle ikke til det reviderte utfordringsbildet og bør vurderes på nytt.

I tillegg inneholder eksisterende regionplan utnyttelse for tre ulike kategorier næringsområder.

Generelt sett har vi valgt å redusere betydningen av de kvantitative retningslinjene og foreslå regionale retningslinjer i form av kvalitative krav. Etter sammenliknende studier med andre steder og andre planer (Dokumentstudien) har vi valgt å revidere retningslinjene om tetthet og benytte ulike beregningsmodeller for de ulike kategoriene steder.

Etablerte byområder

Alle de tre etablerte byene på Jæren (Stavanger, Sandnes og Bryne) har gjennomarbeidete sentrumsplaner som ivaretar spørsmål om utnyttelse.

For disse områdene fastsettes ikke noen kvantitative krav til utnyttelse. Områdene skal utvikles med høy tetthet og kvalitet, basert på stedets særpreg der grad av utnyttning gis ut fra krav til byromsstruktur, byggehøyde og uteareal.

Byutvikling skal ta hensyn til og styrke eksisterende bystruktur. Stedsanalyse og områdebasert planlegging er sentrale verktøy. Det skilles mellom områder der utbygging er kontekstuell basert og transformasjonsområder. Gjennom prosessuell avklaring skal utnyttelse vurderes i forhold til den konteksten prosjektene er plassert inn i.

I disse områdene følges altså «Bergensmodellen» der kommuneplanen ikke stiller kvantitative krav i sine setrumsområder (ref. Dokumentstudien).

Transformasjonsområder i byens randsone

Dette vil være områder innenfor bybåndet som er prioritert for transformasjon. En helhetlig områdeorientert tilnærming vil være nødvendig og det skal legges til rette for høy utnyttelsesgrad.

Kvantitative krav stilles gjennom måltall for områdeutnyttelse. Denne måleenheten er egnet til å beskrive tetthet i et større område. Områdeutnyttelse gir et godt bilde av grad av bymessighet, samtidig bør det signaliseres rimelige variasjoner av utnyttelser og bygningsvolum innenfor et område. Kommunen skal gjennom stedsanalyse og områdeplanlegging bestemme utnyttelse, typologi og program

Områdeutnyttelse 60-100% foreslås blant med referanse til dansk studie om bymessighet og med Jåttåvågen (79%) som et eksempel. Oslos 125% i viktige knutepunkt vurderes som en for høy utnyttelse i de aktuelle områdene på Jæren. For utviklingsområder i ytre by i Oslo er områdeutnyttelsen 100%, som legger til rette for et utbyggingspotensial med relativ høy tetthet, samtidig med gode offentlige byrom. I disse områdene vil tomteutnyttelsen (dvs. utnyttelsen på areal avsatt til byggeområde) kunne variere mellom anslagsvis 150– 250 prosent BRA avhengig av funksjonsfordeling/program.

Øvrige tettsteder

Denne kategorien omfatter alle øvrige tettsteder i regionen og derfor et mangfold av steder med ulike kjennetegn. Normalt bør krav til tetthet være formulert relativt lavt, med utgangspunkt i kontekst og på en måte som muliggjør varierte og familieorienterte områder sentralt i tettstedene.

Utnyttelse fastsettes av eksisterende kontekst. Graden av fortetting omkring kollektivknutepunkter og i andre aktuelle transformasjonsområder innenfor tettstedene skal vurderes opp mot verneverdier og stedskvaliteter ved hjelp av stedsanalyser og områderettet planlegging. Kvantitative krav til tetthet har stort spenn fordi stedstypen favner mange ulike steder og områdetyper.

Vi mener at % BRA er en egnet måleenhet i disse stedene fordi utbyggingsbehovet er relativt lite, og stedene vil utvikle seg gjennom enkeltprosjekter. Det er lagt inn et stort spenn for å favne de ulike områdene.

Vår erfaring i møtene med kommunene er at dagens krav til tetthet for disse stedene fungerer. Mange melder at de særskilt har behov for et minimumskrav. Eksisterende regionplan har et minimumskrav på 70 % BRA for tilsvarende steder og vi har valgt å opprettholde dette. Maksimumskravet er satt noe opp i forhold til eksisterende regionplan basert på innhenting av informasjon fra overordnede planer i regionen i dag og sammenlikning med tilsvarende steder. Klepp (sentrumsplan) har en utnyttelse på 70 – 140 % BRA, Nærbø (kommunedelplan for sentrum) har en utnyttelse på 70 – 160% BRA (innenfor 500 meter fra bane). Sentrumsplanen for Sæter, fortettingsområde på Nordstrand i Oslo, legger til rette for 150% BRA i senterområdet.

Boligområder med lav tetthet, spredt feltutbygging og småhus/villastrøk utenfor bybåndet

Denne stedstypen er delt inn i tre typer områder avhengig av beliggenhet. Kommunenes arealprioriteringer avgjør omfang av fortetting. Det skal legges til rette for vedlikeholdsvekst for å sikre sosial infrastruktur.

I disse områdene er utnyttelsen lav og byggehøyden bør være begrenset. Vi mener derfor det er aktuelt å benytte % BYA og en høydebegrensning i disse områdene. Flere tilsvarende planer i sammenlikningsgrunnlaget benytter seg av % BYA for tilsvarende områder.

24 – 30 % BYA. Refererer til småhusplanen i Oslo på 24% BYA som er en prosent som er gjennomarbeidet i forhold til å sikre et grønt preg samtidig som det gir mulighet til noe fortetting. 30 % er et tall som er benyttet i flere Jær kommuner bl.a. Time. Vi tror det er viktig å ikke sette et for høyt tall for denne steds-kategorien for å sikre at disse områdene ikke gjennomgår en for stor fortetting og utvikling.

Næringsområder

Retningslinjer for tetthet i regionplanen skiller ut tre kategorier næringsområder. De nye retningslinjer legger større vekt på sted enn på funksjon som grunnlag for å sette måltall. Næringsområdene vil være dekket inn under de ulike stedstypologiene og vi foreslår at det ikke settes egne tetthetskrav til disse kategoriene.

Veiledning og utvidelse av plansamarbeidet

Det etableres et faglig råd for arkitektur og stedsforming

Kommentar

Kommunene har stort behov for veiledning. Intensjonen bør være at kap 6.1 klargjør en overordnet politikk på stedsnivå og gir føringer om hvordan denne politikken skal videreføres i kommunal planlegging.

En veileder skal utdype bestemmelser, retningslinjer og anbefalinger i regionplanen og være et verktøy i Jær-kommunenes arealpolitikk og i kommunenes møte med utbyggere.

Plansamarbeidet mellom Jær-kommunene bør suppleres med et faglig råd for arkitektur og stedsforming som kan fungere konsultativt for kommunene i diskusjon av konkrete prosjekter. Dette kan bli til stor hjelp for kommunene i komplekse plan- og utbyggingssaker og styrke tradisjonen i felles planlegging på Jæren.

Kap. 6.2 BOLIG OG BOKVALITET

Kap 6.2 i dagens vedtatte plan

«Hovedstrategien i regionplansamarbeidet for å møte framtidige boligbehov er å bidra til bedre utnyttelse av eksisterende boligmasse og fortette i bybåndet og eksisterende tettsteder»
s.50

«Plansamarbeidet skal utvikle fremtidsrettede krav til stedsforming som ivaretar viktige hensyn til design og kvalitet i utvikling av boområder. Dette innebærer designprinsipper som sikrer fysiske og funksjonelle egenskaper for boliger og boområder som er attraktive for ulike befolkningsgrupper, motvirker ulike former for segregering og fremmer fysisk aktivitet og aktiv transport. Prosjektet vil også samle kunnskap om kompakte boligtypologier, med et særskilt fokus på barnefamilier»
s.50

Den generelle teksten i forslaget til regionplan under kap. 6.2 definerer en strategi som legger vekt på rekkefølge: Først (1) «Bedre utnyttelse av eksisterende boligmasse» og (2) «fortetting av eksisterende områder sentralt i byen og i forstedene» og deretter (3) «ta nye områder i bruk i utkanten av byen og forstedene». Det er behov for at teksten er tydeligere både når det gjelder å definere boligkvalitet og å stille krav til boligkvalitet. Teksten bør etablere kommunal boligpolitikk som et saksområde og presisere hva denne politikken bør omfatte.

En fastslår at «dagens husholdnings-sammensetning og eksisterende boligmasse tyder på at det er et underskudd på leiligheter og et overskudd på «familieboliger». Preferanseundersøkelser bekrefter misforholdet mellom dagens boligmasse og innbyggernes preferanser. For å møte framtidens boligbehov er det viktigste virkemiddelet å bygge flere leiligheter. Dette vil også bidra til å frigjøre underutnyttet kapasitet i eneboligmarkedet» s.50.

Denne argumentasjonen er riktig i den forstand at det tallmessig sett er et underskudd på leiligheter, at det er et investeringsmarked for både små og attraktive leiligheter, at det er et behov for leiligheter for eldre som selger og flytter fra sine småhus, at det er behov for rimelige etableringsleiligheter for unge, og at et rimeligere boligsegment er nødvendig for en økende del av befolkningen.

Tar vi stedene og ønsket om bymessighet som utgangspunkt, er det derimot svært viktig at også sentrale områder i tettstedene planlegges slik at de også egner seg for familier med barn. Dette innebærer at områdene må inneholde boliger som tilbyr mange av de kvalitetene som familiene etterspør i småhusområdene. Å etablere «enebolig» og «leilighet» som de beskrivende kategoriene i denne diskusjonen er neppe hensiktsmessig. I stedet bør det etterspørres «hybride» prosjekter og prosjekter som eksperimenterer med boformer.

Skal dette være mulig må det planlegges for det i den nære tettstedsstrukturen og ikke bare i knutepunkter og transformasjonsområder.

Boligpolitikk

Planlegging for bærekraftig by- og tettstedsutvikling har hatt for ensidig fokus på klima, areal og transport, og i for liten grad inkludert sosioøkonomiske hensyn og bolig for alle.

Boligbygging har i stor grad vært utbygger- og markedsstyrt og ansvaret for boligpolitikken har vært fragmentert fra det offentliges side. Boligpolitikk styres også i hovedsak av faktorer som ligger utenfor virkeområdet for offentlig planlegging, som eierskap, rammer for eventuell sosial boligpolitikk, og boligaktørenes rolle.

Kommunene bør se på seg selv som en aktiv boligpolitisk aktør og utvikle en helhetlig kommunal boligpolitikk og en strategi/handlingsplan for å sette i verk boligpolitikken.

Intensjonen skal være «Boliger for alle». Sosial bærekraft innebærer også at vanskeligstilte, barnefamilier og andre boligsøkere med lavere inntekter sikres mulighet for å bo i en klimavennlig by- og tettstedsstruktur, herunder mulighet for å eie egen bolig. Skal dette være mulig må det planlegges for det i den nære by- og tettstedsstrukturen og ikke bare i knutepunkter og i transformasjonsområder. En viktig intensjon er å knytte boligpolitikken sammen med kommunens areal- og utbyggingspolitikk slik at den kan styrke tettstedene.

Innhold og innretning på boligstrategien vil være avhengig av situasjonen i den enkelte kommunen. Men det er et generelt behov for mer kunnskap og bedre analyser om boligbehov og boligbyggebehov. Den enkelte kommune bør utvikle samarbeid med bolignæringen om bolig for alle.

Felles hovedelementer som det må tas stilling til i den enkelte kommune:

- Boligbehovet, forstått som boliger for alle,
- klarlegging av kommunens utfordringer i boligpolitikken,
- boligpolitiske mål, strategier og tiltak som forankres i kommunens plan- og styringssystem,
- valg av virkemidler, organisering og samarbeid som samsvarer med de lokale utfordringene.

En vesentlig faktor for måloppnåelse er at de enkelte kommunene etablerer kloke strategier som belyser de ulike faktorene. Veilederen i regionalplanen kan derfor ha en viktig rolle i å oppnå dette ved å beskrive gode helhetlige prosesser og strategier for kommunenes innsats for gode boliger og bomiljøer.

Bokvalitet

Bokvalitet er avhengig av områdekvalitet, tilgang til parker, plasser, skole, barnehage og andre funksjoner og kvaliteter. Bokvaliteten må derfor diskuteres på grunnlag av både de kvalitetene som boligen som sådan tilbyr og på grunnlag av en helhetsvurdering av området og stedet.

Alternative boformer og sosiale fellesfunksjoner

Kommunene oppfordres til å se muligheter til å innlemme pilotprosjekter som kan være med på å øke mangfoldet og dekke nye behov i samfunnet.

Det bør etterstrebes at utvalgte prosjekter i kommunene prioriteres til alternative boformer med krav til sosiale fellesfunksjoner. Løsningene skal støtte opp under målsetting om et mer bærekraftig hverdagsliv gjennom å gjøre det mulig å bo og leve på mer miljøvennlige måter og i alternative sosiale fellesskap.

Retningslinjer Kap. 6.2 BOLIG OG BOKVALITET

Kommunal boligpolitikk

Kommunen utvikler en helhetlig kommunal boligpolitikk og en strategi/handlingsplan for å sette i verk boligpolitikken. Intensjonen er «Boliger for alle».

Kommunal boligpolitikk legges til grunn ved vurdering av utbyggings-, fortettings- og transformasjonsområder i kommuneplanens arealdel.

Boligsammensetting skal avklares i reguleringsplan. Det skal tilstrebes variasjon i boligstørrelse og boligtype ved utbygging av nye områder som kompletterer eksisterende tilbud.

Kommunale boligstrategier utvikles i samarbeid med utbyggere.

Kommentar

Eksisterende regionplan legger levekårsundersøkelse til grunn for programmering av boligbehov og boligbygging. Lvekårsundersøkelse erstattes med boligpolitikk for å markere en økt ambisjon i det boligpolitiske arbeidet. Gjennom kommunal boligpolitikk tar kommunene en mer aktiv rolle i boligproduksjonen.

Kvalitetskrav

Kvalitetskravene gir grunnlag for avklaring og dokumentasjon av bolig og bokvalitet både prosessuelt og prosjektrettet.

- Kommunene utvikler generelle kvalitetskrav til boliger som del av kommuneplanen.
- I alle plansaker skal boligkvalitet dokumenteres og det skal redegjøres for hvordan bokvaliteten ivaretas. Dokumentasjonen skal omfatte fordeling av boligstørrelser/boligtyper, klarlegge hvordan boligprosjektet bidrar til områdekvalitetene, og redegjøre for kvaliteter i enkeltboligene.
- Det skal redegjøres for områdekvaliteten med tilhørende sosial infrastruktur, plasser, parker og grøntstrukturer.
- Det bør tilrettelegges for familieleiligheter sentralt gjennom å sikre kvaliteter i området og gjennom valg av boligtypologi.
- Kommunene setter krav om minimumsstørrelse på boliger. Ingen boliger bør være mindre enn 35 m². Studentboliger, ungdomsboliger og boliger med fellesløsninger er unntatt.
- Ensidige leiligheter mot nord og nordøst tillates ikke.
- Alle boenheter skal ha privat uteareal.
- Det legges vekt på nytenking i bymessig boligbygging.

- Kommunene tilrettelegger for prosjekter med alternative boformer og fremmer gjennom dette bærekraft i bomiljøene og sosial boligpolitikk.
- Ved gjenbruk av eldre bygningsmasse vurderer kommunene muligheter for lempeligere krav til utnyttelse, uteareal, parkering mm.

Kommentar

Øvrige retningslinjer i dette kapitlet i eksisterende regionplan er dekket i kap. 6.1 om stedsforming.

Forslaget til retningslinjer utdyper temaet både i forhold til selve boligen og til området boligen er en del av. Ved å stille krav til at det skal redegjøres for boligkvaliteten i plansaker sikres at dette blir et tema som ivaretas i utviklingen av nye boligområder.

Krav til leilighetsstørrelser og boligsammensetning vil være avhengig av stedlige forhold og må ses i et lokalt perspektiv for i best mulig grad sikre et variert og bredt tilbud av boligtyper.

Dokumentstudien viser at tilrettelegging for familieleiligheter sentralt prioriteres i de fleste norske byer og tettsteder. Dette sikrer mangfold i boligtilbudet og gir familier mulighet til også å velge å bosette seg sentralt. Tilretteleggingen kan sikres ved ulike grep som for eksempel krav om større leiligheter på bakkeplan, tilrettelegging for lek og aktivitet i de offentlige rommene og god sosial infrastruktur.

Vi foreslår at generelle minimumskrav til leilighetsstørrelse og solkrav bør stilles i regionplanen på like linje med kravene til utearealer. Flere av kommuneplanene har allerede slike krav innarbeidet.

Minimumskrav til leilighetsstørrelse sikrer bokvalitet også for de små leilighetene. Kvaliteten på små leiligheter avhenger av mer enn størrelse. Planløsning, romlighet og lysinnfall er sentralt. Det er viktig at disse forholdene også blir vurdert ved utviklingen av prosjekter.

Husbanken har et minimumskrav på leiligheter på 55 m² for å gi subsidierte lån. De kommunene som opererer med minstekrav til leilighetsstørrelse har lavere krav enn dette. Oslo og Bergen har 35 m², Stavanger har 40 m² og København har 50 m². Vi foreslår at regionplanen legger seg et minimumskrav på samme nivå som Oslo og Bergen, men gir kommunene rom for å sette kravet høyere.

Kommuneplanen for Fornebu med krav til fellesfunksjoner og prosjektet «Bopilot», et pågående arbeid utført av Bergen og Trondheim, kan være forbilder for kommunens rolle som pådriver for pilotprosjekter og gode prosesser i boligutvikling.

Kap. 6.3 GODE UTEOMRÅDER

Kap 6.3 i dagens vedtatte plan

Slik forslaget til regionplan foreligger i dag, dreier dette kapitlet seg i hovedsak om å stille kvantifiserte krav til private og felles uteoppholdsarealer som skal brukes i vurdering av nye prosjekter.

Byrom er en vesentlig del av steds kvaliteten og boligens fellesareal er en vesentlig del av bokvaliteten. Dokumentstudien viser at kvantitative retningslinjer for byrom fortsatt vektlegges i norsk planlegging, men samtidig stilles nå krav til fellesarealenes utforming og kvalitet.

Krav til størrelsen på fellesarealene og ønske om høy utnyttelse kan være krevende. De tetttest utnyttede områdene på Jæren; Stavanger, Sandnes og Bryne har per i dag bestemmelser som åpner for ned til 16 m² fellesareal per boenhet. I Stavanger og Sandnes kan deler av dette arealet inngå som offentlige plasser/parker og i Bryne er det etablert en frikjøpsordning for de mest sentrale områdene. Regionplanen bør reflektere disse forholdene slik at også kap. 6.3 bygger opp om ønsket om bymessig fortetting.

Regionplanen bør i større grad stille kvalitative krav til utearealene.

- I retningslinjene bør en vektlegge at gode uterom kan diskuteres som (1) privat uteoppholdsareal, (2) felles uteoppholdsareal (utendørs møteplass) og som (3) byrom. Kategorien «byrom» innebærer at spørsmålet om «gode uteområder» også må diskuteres på område-/stedsnivå.
- Tradisjonell planlegging vektla utearealer med svært spesifikke funksjoner som for eksempel «nærlekeplass/sandlekeplass» og «rekreasjonsområde/sentralt lekefelt». Barns behov og barns lek er den sentrale funksjonen i kategoriene. Retningslinjene må i tillegg stimulere mangebruk og byliv.
- Regionplanen bør i større grad etablere kvalitative krav for kommunal planlegging av byrom og utearealer.
- Naturgoder (økosystemtjenester) bør trekkes inn som en aktiv del av planlegging av kommunale utearealer.

Retningslinjer Kap. 6.3 GODE UTEOMRÅDER

Kommunal planlegging av uteområder

Uterom skal lokaliseres og utformes slik at de stimulerer til fysisk aktivitet, gir gode og trygge rammer for lek og sosialt samvær, øker tettstedenes attraktivitet og bedrer innbyggernes livskvalitet.

Kommuneplanen legger til rette for et helhetlig nettverk av gode uteområder. I kommuneplanens arealdel defineres normer for lokalisering, størrelser og utforming av felles utendørs møteplasser i bydeler og boligområder.

Planlegging av grønnstruktur i kommuneplanen ses i sammenheng med overordnede regionale blågrønne strukturer. Grønnstruktur skal i kommunal planlegging diskuteres i forhold til bruksområder, og som ulike former for naturgoder (økosystemtjenester) med ulik grad av verneverdi og ulik form for kultivering og forvaltning.

Kravene til uteareal i kommunal planlegging skal reflektere målet om bymessig fortetting.

Kommentar

Vi foreslår retningslinjer for kommunal planlegging av uteområder for å sikre at utearealer og grønnstruktur ivaretas både i overordnet planlegging og stedsforming. Stedsanalysen vil også være et viktig verktøy for den kommunale planleggingen av uteområder.

Kvalitetskrav til felles uteareal

- Felles utearealer opparbeides med høy kvalitet, stort innslag av grønt og ha gode løsninger for overvannshåndtering.
- Felles uteareal bør være mest mulig sammenhengende. Kommunen kan stille krav om minste størrelse på sammenhengende areal knyttet opp mot størrelsen på utbyggingen.
- Felles utearealer opparbeides for lek og sosialt samvær for alle aldersgrupper og for mennesker med ulike funksjonsevner.
- Felles utearealer utformes slik at de oppleves som trygge og er tilfredsstillende belyst.
- Felles utearealer skal ha trafiksikker adkomst fra boligene, være skjermet for trafikk, forurensing, støy og ta hensyn til klima og miljø.
- Solinnfall skal dokumenteres med soldigrammer.
- På grunn av klimatiske forhold og ønske om aktivitet på bakkeplan bør det i liten grad legges opp til fellesarealer på tak.
- Kommunene kan sette egne bestemmelser for hvor stor andel av felles uteareal som kan ligge på lokk og/eller base. For denne typen arealer skal det settes særskilte kvalitetskrav til innslag av grønt, jorddybde mm.
- Privat uteareal på bakkeplan skal utvikles slik at de sikrer en god overgang mellom boligene og byrom/fellesarealer.

Kommentar

Vi foreslår å innlemme kvalitetskrav til felles uteareal i retningslinjene. Kvalitetskravene er mer detaljerte enn i den eksisterende regionplanen og fokuserer på kvalitet. Vår erfaring med kvantitative krav til for eksempel forhold mellom høyde på bebyggelse og bredde på uterom er at dette styrer struktur, men ikke nødvendigvis sikrer kvalitet. De foreslåtte retningslinjene om mest mulig sammenhengende areal og solinnfall (se tabell under størrelse på felles uteoppholdsareal) vil være med å styre forholdet mellom bebyggelsen og størrelsen på utearealene.

Samspill med offentlige byrom

- Det kan åpnes for at deler av fellesarealene i de tettete områdene kan legges til offentlige byrom, gater, plasser og parker. Vilkår for dette kan være å sikre at boligbygging er økonomisk og praktisk mulig og å støtte opp om de lokale byrommene og bylivet i området.
- Det skal etterstrebes mangebruk og legges til rette for aktivitet og lek i offentlige byrom.
- Det skal legges til rette for best mulig trafiksikker adkomst mellom bolig og tiliggende byrom.
- Kantsoner i byrom og gater skal vies spesiell oppmerksomhet fordi det som er privat og det som er felles møtes i denne sonen. Kantsonen gir mulighet for virksomheter og servicefunksjoner til å bidra med vitalitet og kvalitet til offentlige rom.

Kommentar

Eksisterende regionplan har ikke retningslinjer for offentlige byrom. For å tydeliggjøre samsillet mellom bolig og offentlige byrom har vi lagt inn egne retningslinjer som utdyper dette.

Størrelse på minste felles uteareal

Område	Uteareal % BRA bolig	Prosentandel felles uteoppholdsareal som skal være solbelyst til sammen 5 timer 1. mai, hvorav minst 3 timer mellom kl. 15.00 og kl. 20.00	Kommentar
Etablerte byområder*	min 16 %	20 % Utearealet skal være solbelyst minimum 5 timer 1. mai. Kravet om sol mellom kl. 15.00 og kl. 20.00 gjelder ikke for områdetype 2.	Tallene foreslås å fange opp gjeldende normer for høyt utnyttede sentrumsområder. Det er valgt å sette en nedre grense, hver kommune kan tilpasse størrelseskravet etter sin senterstruktur.
Transformasjonsområder i byens randsone*	min 20 %	30 %	Kommunene må tilpasse størrelseskravet etter stedlig struktur og ønsket utnyttelse.
Industristeder og kommunesentra i landbruksområder*	min 20 %	40 %	Kommunene må tilpasse størrelseskravet etter stedlig struktur og ønsket utnyttelse.
Eneboliger og boligfelt	min 50 % – 100 %	50 %	Kommunene må tilpasse størrelseskravet for å fange opp områder med lav utnyttelse.

* Privat uteareal medregnes ikke.

Kommentar

Eksisterende regionplan stiller et generelt krav på 30 m² MFUA pr. boenhet. Vi foreslår at de nye retningslinjene fanger opp gjeldende krav for de tette utbygde områdene.

Sammenstillingen av kvantitative krav fra ulike kommuner viser at det er ulike måter å beregne utearealet. En metode er m² per boenhet som regionplanen og kommunene på Jæren i dag benytter.

Leilighetssammensetningen blir da avgjørende for størrelsen på fellesarealet. Flere små leiligheter, gir mer uteareal i forhold til det totale utbyggingsvolumet.

En annen metode er m² per 100 m² bolig der man antar at 100 m² er et gjennomsnitt av størrelsene på boligene. Leilighetsfordelingen og antall leiligheter vil ikke være avgjørende for denne beregningsmodellen.

En tredje metode er prosent m² av totalt BRA bolig. Denne modellen er direkte knyttet opp mot totalt BRA bolig. Vi mener dette er en mer egnet og fleksibel måte å beregne utearealet. Oslo kommune benytter denne beregningsmåten og metoden har vist seg å gi en bedre forutsigbarhet for størrelsen på utearealet både for kommunen og utbyggere.

Regionplan for Jæren har tidligere anbefalt et minstekrav om direkte sollys på 50 % av bakkearealet ved jevndøgn kl 15.00. Dette kan være vanskelig å tilfredsstille dersom det skal tilrettelegges for en høyere grad av bymessighet.

Oslo kommune har med sitt arbeid med norm for utearealer testet dette solkravet på prosjekter med ulik tetthet og høyde. Kommunene kom fram til at det i de fleste tette bysituasjoner vil være krevende grunnet solens vinkel på denne tiden av året. De kom derfor fram til at solkravene skulle innfris 1. mai, med bakgrunn i at dette er en tid hvor folk begynner å ta i bruk utearealene samtidig som det åpner for en mulighet til å bygge relativt tett.

Med bakgrunn i arbeidet Oslo kommunen har gjort foreslår vi å knytte solkravet til 1. mai. Utearealet skal være solbelyst minimum fem timer denne dagen, der minimum tre av disse timene er om ettermiddagen. Å endre solkravet fra ett gitt tidspunkt til å gjelde et gitt antall timer med sol, vil være mer fleksibelt enn et gitt tidspunkt og likevel sikre solfylte utearealer.

Utforming av felles leke- og aktivitetsarealer

Type areal	Utløses av	Dekker inntil	Min. str/lengde	Anbefalt maks avstand bolig	Kommentar
Felles uteareal for boliggruppe. Nærlekeplass (sandlekeplass)	4 boliger	25 boliger	150 m ²	50 m	Skal også legges til rette for opphold med sittegruppe. Kan legges inn som del av byrommene. Dersom det er mer enn 25 boliger som skal bruke lekeplassen, må størrelsen øke med 6 m ² pr bolig.
Fellesareal for nabolaget. Områdelekeplass (kvartalslekeplass)	25 boliger	200 boliger	1.500 m ²	150 m	Skal legges til rette for mangebruk og inneholde lekeapparater, sittegruppe og område for fri lek. Kan legges inn som del av byrommene. Dersom det er mer enn 200 boliger som skal bruke

					lekeplassen, må størrelsen øke med 10 m ² per bolig eller bearbeides for å tåle økt bruk (ekstra kvaliteter). Det må tilføres flere lekefunksjoner og aktiviteter.
Møtested. Aktivitetsflate (ballfelt)	150 boliger	600 boliger	2.500 m ²	400 m	Kan legges inn som del av byrommene.
Rekreasjonsområde (sentralt lekefelt)	600 boliger	1200 boliger	6.000 m ²	500 m	Mangebruk, varierte aktivitetsområder og opphold. Lokalisering og utforming skal tilpasses og styrke stedsstrukturen.
Tilgang til natur- goder. Regional grøntstruktur (natur- / kulturlandskap)			20.000 m ²		Del av den overordnede grøntstrukturen. Tilgjengelighet for gående og syklende skal prioriteres.

Kommentar

For småhusområder og mindre tette boligområder gjelder krav til nærlekeplass, områdelekeplass og aktivitetsflate knyttet opp mot antall boliger. For tettere boligområder og sentrale områder skal strukturen for de overordnede leke- og aktivitetsarealene løses i kommunedelplan eller områdeplan og sikres gjennom rekkefølgebestemmelser og utbyggingsavtaler, mens nærlekeplassene sikres gjennom krav til uteareal i de enkelte prosjekt.

Dagens planlegging har fokus på mangebruk og bredt aktivitetstilbud i offentlige rom. Normen reflekterer dette og ikke ensidig styres av arealer til lek.

Den generelle lekeplassnormen gjengis som veiledende med kommentarer;

Sandlekeplass, kvartalslekeplass og ballfelt kan legges inn som del av funksjoner i byrommene. Sentralt lekefelt kan knyttes til grønnstrukturen. Det må stilles kvalitetskrav til alle typer areal. Det skal være fokus på mangebruk og trygghet.

For å fungere i forhold til ulike utbyggingsstrømninger og inspirert av kommuneplanen for Stavanger er det lagt inn en glidende overgang i størrelseskravene.

Tallene er opprettholdt fra Regionplan 2013, men teksten er endret noe.