

BULLBY (Byutviklingens lange linjer)

Leder Jon Guttu. [jon.guttu@gmail.com](mailto:jon.guttu@gmail.com)

Kontakt for denne saken: Njål Arge. [njalarage@gmail.com](mailto:njalarge@gmail.com)

Oslo, november 2020.

## **Riksrevisjonen bør undersøke manglende samsvar mellom statlig lokalisering og statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging.**

I Dokument nr. 3:X (2006-2007) «Riksrevisjonens undersøkelse av bærekraftig arealplanlegging og arealdisponering i Norge» tok man blant annet opp arealbruk i byer og tettsteder. Der står det at Stortinget har vektlagt prinsippet om *arealøkonomisering* som viktig for by- og tettstedsutvikling, og har framhevet *fortetting* som et sentralt virkemiddel. Det står videre:

*«Et annet sentralt prinsipp er samlokalisering som kan bidra til å redusere transportbehovet. Dette kan blant annet skje ved å konsentrere ulike funksjoner (som bolig og næring) i sentrumsområdet. Stortinget har også uttrykt behov for at det legges mer vekt på oppfølging av Rikspolitiske retningslinjer for samordnet areal- og transportplanlegging. <sup>1</sup> Det er et viktig prinsipp om at utbyggingsmønsteret skal utformes slik at transportbehovet minskes. I tillegg skal bosettingsmønsteret utformes slik at det gir et godt grunnlag for kollektivdekning».*

BULLBY (Byutviklingens lange linjer) er et uavhengig nettverk av 35 arkitekter, ingeniører, planleggere og forskere, alle med meget lang erfaring fra offentlig og privat planleggingsvirksomhet. Vi viser til vårt nettsted [www.bullby.net](http://www.bullby.net) for utdyping av vår virksomhet. BULLBY vil henlede Riksrevisjonens oppmerksomhet på det faktum at kommuner og fylkeskommuner bestreber seg på å følge opp *statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging* i sin lokale og regionale planlegging. Dersom dette ikke skjer, møtes de med innsigelser etter plan- og bygningsloven, ikke minst fra statlige etaters side. Men samtidig skjer lokalisering av statlige virksomheter i langt mindre grad i henhold til de samme retningslinjene, og avviket er økende. Statlige virksomheter med ansvar for eksempel for sykehus, politi, skatt og alkohol synes gjerne å satse på biltilgjengelighet og motorveikryss når de søker lokalisering – ofte mot råd eller protest fra kommunale myndigheter som gjerne henviser til retningslinjer og «Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging» <sup>2</sup> Det er bred enighet i både lokalpolitiske og planfaglige miljøer om at dette er et betydelig og urovekkende problem.

Statlig virksomhet står for ca. 10 prosent av norske arbeidsplasser, og disse inkluderer også mange publikumsrettede funksjoner. Hvor staten lokaliserer sine virksomheter har derfor stor samfunnsmessig betydning, av flere grunner. Lokaliseringen påvirker reiseadferd på arbeids- og besøksreiser til og fra statlige virksomheter, og dermed trafikkmengder og klimagassutslipp. Dette har betydning for om bykommunene kan oppnå de nasjonale målene om at all vekst i transportbehovet skal tas med kollektivtransport, sykkel og gange eller såkalt nullvekst i biltrafikken. <sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Kommunal- og moderniseringsdepartementet: «Statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging». KMD 2014. Retningslinjene avløste «Rikspolitiske retningslinjer for samordnet areal- og transportplanlegging» fra 1994.

<sup>2</sup> Kommunal- og moderniseringsdepartementet: «Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging». KMD 2015

<sup>3</sup> Kommunal- og moderniseringsdepartementet: Meld. St. 21 (2011 – 2012) «Norsk klimapolitikk»  
Samferdselsdepartementet: Meld. St. 26 (2012-2013) «Nasjonal transportplan 2014-2023».  
Samferdselsdepartementet: Meld. St. 33 (2016-2017) «Nasjonal transportplan 2018-2029».

Statlig lokalisering vil også kunne bidra til å styrke sentrum og fortettingsstrategier i byene, eller det vil kunne bidra til fortsatt byspredning. Men kanskje viktigst vil statlig lokalisering være viktige forbilder for private virksomheter og kommuner og fylkeskommuner. Om staten selv ikke følger de statlige planretningslinjene, blir det vanskeligere for kommuner og fylkeskommuner å styre private utbyggere i tråd med de nasjonale føringene. Store statlige virksomheter vil være trekkplaster ved lokalisering av andre virksomheter og således forsterke en uheldig byspredning.

Transportøkonomisk institutt (TØI) har på oppdrag fra Statsbygg undersøkt hvorvidt statlige virksomheter med høy brukerintensitet (mange ansatte og besøkende) har blitt lokalisert sentralt eller usentralt i norske byer i perioden 2005-2016.<sup>4</sup> Man fant at *hele 40 prosent ikke var blitt lokalisert i samsvar med planretningslinjene* (eksisterende eller planlagt senterstruktur og kollektivknutepunkt). Det er dermed et stort gap mellom føringer i statlige retningslinjer og de faktiske lokaliseringer staten gjør selv. Utviklingen går i tillegg i feil retning. De statlige virksomhetene og arbeidsplassene ble i mindre grad lokalisert i henhold til retningslinjene i perioden 2011-2016 enn i perioden 2005-2010.

Det er store variasjoner mellom ulike sektorer av statlige virksomheter. Sykehus og andre helseinstitusjoner hadde høyest andel med usentral lokalisering. Men også utdanningsinstitusjoner, politistasjoner, domstoler og NAV-kontorer legges usentralt. Vinmonopol er et eksempel på en statlig virksomhet med store ringvirkninger for annen handel og kundetilstrømming. Hver kommune vil kunne få sitt vinmonopol, dersom markedsgrunnlaget er godt nok til at butikken vil gå i balanse. Da Moss skulle få sitt tredje vinmonopol, ville byens politikere ha det i sentrum med inngang fra gågata. Men Vinmonopolet sto på sitt og besluttet å legge polet til det bilbasert kjøpesenteret ved E6 utenfor byen ved Mosseporten.

Sykehussektoren er den virksomheten som har tatt minst hensyn til hvorledes lokalisering påvirker byers og regioners senterstruktur og utviklingsmuligheter. Sykehus er store arbeidsplasskonsentrasjoner med betydelige investeringer, driftsutgifter og underleveranser fra lokale virksomheter. Smart lokalisering sentralt kan gi store positive ringvirkninger til bysamfunnet, og det vil redusere transportbehov med bil for ansatte og besøkende. Usentral lokalisering svekker slike ringvirkninger og øker bilavhengigheten. Sykehuslokaliseringer for Stavanger, Østfold, Helgeland og Nordmøre og Romsdal trolig også for Innlandet har resultert i usentrale beliggenheter. Sykehusene har blitt lagt ved motorveger eller andre sentrale riksveger. Lokaliseringene kan være gunstige for ambulanser og bilbrukere, men det trekker ikke samlet i retning av nasjonalt mål om nullvekst i biltrafikken. I Østfold og flere andre steder har en måttet lappe på situasjonen ved å prioritere nye buslinjer til sykehuset på bekostning av busstilbudet til andre områder i regionen. Men noen steder som i Haugesund og Trondheim har de fått til gode lokaliseringer sentralt i byene.

I TØI-undersøkelsen fant man at beslutningene om lokalisering i stor grad tas av virksomhetene selv. Lokalisering i tråd med de overfor nevnte statlige føringer er ofte ikke et viktig kriterium. Andre hensyn veier tyngre, blant annet interne faglige kriterier for virksomhetene og pris. At en manglende lojalitet til de statlige retningslinjene oppfattes som et problem er også tydelig i stortingsmeldingen «Berekraftige byar og sterke distrikt»<sup>5</sup> der det blant annet står:

*«Tomter utanfor sentrum er som regel rimeligare enn i sentrum. Når slike omsyn gjer at statlege verksemder vel tomter utanfor knutepunkta, har det negative konsekvensar for utviklinga av byar og tettstader. Det medverkar også til å undergrave statens rolle som førebilete og ein føreseieleg og påliteleg aktør i planprosessar der omsynet til areal- og transportplanlegging er sentralt».*

---

<sup>4</sup> Transportøkonomisk institutt: «Statlig lokalisering – hvor og hvorfor?» TØI-rapport 1576/2017.

<sup>5</sup> Kommunal- og moderniseringsdepartementet: Meld. St. 18 (2016-2017) «Berekraftige byar og sterke distrikt».

TØI fant at sentrale utredningsinstrukser og tilhørende veiledere i liten grad gir føringer for statlig lokalisering. Et unntak er veilederen «Styring av store statlige byggeprosjekter i tidligfase»<sup>6</sup>. De enkelte etatene har også sektorspesifikke veiledere som i liten grad gir føringer for valg av lokalisering, men med Statens vegvesen som et hederlig unntak. Sykehusbygg har riktignok en ny veileder for tidligfasen i sykehusprosjekter<sup>7</sup> som har et kapittel om lokalisering. Her stilles blant annet krav om konsekvensutredning (KU) etter plan- og bygningsloven, men hvor konkrete henvisninger til de statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging mangler.

TØI fant at virksomhetene selv har stor innflytelse på beslutningen om lokalisering. Lokalisering besluttes i realiteten i tidligfasen og er ikke en del av prosesser etter plan- og bygningsloven. Dette gjør det vanskelig for lokale og regionale myndigheter å komme inn i prosessene slik plan- og bygningsloven forutsetter, og deres argumenter kan lett bli oppfattet som «omkamper».

*BULLBY vil henstille til Riksrevisjonen om å se nærmere på statens praksis ved lokalisering av egne virksomheter.*

*En undersøkelse gjennomført av Riksrevisjonen vil blant annet kunne svare på om det i større grad enn i dag bør legges føringer for at statlige virksomheter skal lokaliseres i samsvar med retningslinjer gitt av Stortinget og regjeringen, på måter som reduserer transportbehov og bilbruk samt bidrar til å styrke sentrum og fortetningsstrategier i byene. En ny praksis med bærekraftig lokalisering av statens egne virksomheter ville bli et viktig tiltak i vår nasjonale klimastrategi.*

---

<sup>6</sup> Kommunal og moderniseringsdepartementet: «Styring av store statlige byggeprosjekter i tidligfase. Veileder for oppdragsgivende departement». KMD 2017.

<sup>7</sup> Sykehusbygg HF: «Veileder for tidligfasen i sykehusbyggprosjekter». 2017.