Lillestrøm kommune
postboks 313
2001 Lillestrøm.
postmottak@lillestrom.kommune.no

BOLIGPRODUSENTENE

Deres ref. 2024/1938	Deres brev av:	Vår ref. MG	Dato: 17.6.2026

FORSLAG TIL KOMMUNEPLANS AREALDEL 2026-2038 FOR LILLESTRØM KOMMUNE - BOLIGPRODUSENTENES HØRINGSSVAR

Oppsummering

1. Kommuneplanen må forenkles og være overordnet

Forslaget til ny kommuneplan er fortsatt for detaljert og inneholder uklare og skjønnsmessige bestemmelser. Flere krav hører hjemme på reguleringsplannivå eller i byggesaksbehandling. Dette svekker planens funksjon som overordnet styringsverktøy og gir økt kompleksitet i planlegging og gjennomføring av prosjekter.

2. Planforslaget gir manglende forutsigbarhet og økte kostnader

Det høye detaljnivået gjør planverket vanskelig å anvende og fører til uforutsigbarhet for både kommunen og utbyggere. Dette vil kunne gi lengre prosesser, økt behov for dispensasjoner, høyere konfliktnivå og økte kostnader i prosjekter.

3. Bestemmelsene må tydeliggjøres og konsekvensvurderes

Flere bestemmelser er uklare og mangler tilstrekkelig vurdering av konsekvenser for den enkelte eiendom. Dette utfordrer rettssikkerheten og gjør det vanskelig å forstå hvilke begrensninger som faktisk gjelder.

4. Krav om VPOR mangler tydelig rettslig grunnlag

Bestemmelse 3.3, som stiller krav om VPOR, fremstår som lite forenlig med lovendringene i plan- og bygningsloven fra 2025 om grunneierfinansiering av infrastruktur. Bruken av et uformelt verktøy med styrende effekt reiser spørsmål om hjemmel og riktig planverktøy.

5. Oppfordring til kommunen

Vi anbefaler en vesentlig forenkling av planbestemmelsene og en gjennomgang av alle krav opp mot riktig plannivå. Kommunen bør ta en tydeligere rolle som tilrettelegger for boligbygging og sikre at planen blir et effektivt og forutsigbart styringsverktøy.

1. Innledning

Boligprodusentenes Forening viser til Lillestrøm kommunes forslag til kommuneplanens arealdel 2026 -2038. Forslaget har vært på høring fra 17.4.2026, og har høringsfrist 17.6.2025. Her følger Boligprodusentenes høringssvar.

Boligprodusentenes Forening er en interesseorganisasjon for boligproduserende bedrifter i Norge. Foreningen har over 800 medlemsbedrifter (kjeder, enkeltbedrifter i kjedene og enkeltstående bedrifter). Våre medlemmer står for over halvparten av boligbyggingen her i landet. Foreningens virksomhet er særlig rettet mot næringspolitiske spørsmål og utvikling innenfor boligbyggingen. Vi arbeider aktivt for å styrke kompetansen og ivareta lønnsomhet i bransjen. Ytelser fra foreningens medlemmer skal kjennetegnes av trygghet, kvalitet og bærekraft.

2. Overordnede vurdering

Boligprodusentene vil påpeke at en kommuneplan skal være et verktøy og virkemiddel til å gjennomføre samfunnsdelen og et overordnet styringsverktøy for arealbruk og samfunnsutvikling. Derfor må arealdelen utformes i et langsiktig perspektiv for å sikre forutsigbarhet i hvordan kommunens fysiske behov skal løses, og hvilke arealer som skal avsettes til boliger, skoler, parker, næringsliv m.m. Planen bør være fleksibel, forutsigbar og legge til rette for utvikling over tid.

Gjeldende kommuneplan for perioden 2023–2035 består av 70 sider og er svært omfattende. Den inneholder detaljerte bestemmelser som i stor grad hører hjemme på reguleringsplannivå eller som vurderinger i byggesaksbehandlingen. Kommunestyret vedtok i januar 2024 oppstart av revidering av kommuneplanen og kommunedirektøren ble bedt om å forkorte og forenkle kommuneplanbestemmelsene i sterk grad, slik at de kun omfatter de bestemmelser som må vedtas på helt overordnet nivå. Forslaget til revidert kommuneplan har bestemmelser på 35 sider. Til bestemmelsene er det laget retningslinjer (dokument 1.2) som er på 18 sider. Mens retningslinjene til bestemmelsen i gjeldende kommuneplan står i samme dokument som bestemmelsene.

Etter vår vurdering fremstår planforslaget fremdeles som for detaljert. Det inneholder en rekke bestemmelser som i realiteten regulerer forhold som mer naturlig hører hjemme i reguleringsplan- eller i byggesaksbehandlingen. Dette svekker planen som strategisk styringsverktøy og gjør den mindre egnet til å håndtere den langsiktige utviklingen frem mot 2038.

Videre mener vi at planforslaget ikke fullt ut følger de politiske føringene om vesentlig forenkling. Selv om omfanget er redusert sammenlignet med gjeldende plan, er det fortsatt behov for en mer gjennomgripende opprydding i bestemmelsene.

3. Behov for forenkling og tydeligere struktur

Boligprodusentene anbefaler at kommuneplanen forenkles ytterligere, slik at den blir tydeligere og fremstår som en overordnet plan i tråd med plan- og bygningslovens system og bestillingen fra kommunestyret. Hvor kommunen i større grad tar rollen som tilrettelegger og koordinator for utviklingen, herunder også legge bedre til rette for tilstrekkelig boligbygging.

Dette innebærer at planbestemmelsene må begrenses til det som er nødvendig på kommuneplannivå. En slik tilnærming vil bidra til økt fleksibilitet, samtidig som den gir tydelig retning for videre utvikling av kommunen.

Det er etter vårt syn særlig viktig at detaljerte og tekniske krav tas ut av kommuneplanen og behandles i reguleringsplaner eller byggesaker. Tilsvarende bør bestemmelser som gjentar krav i lov, forskrift eller kommunale normer fjernes, da disse ikke tilfører reell styringsverdi på dette plannivået. For de bestemmelsene som videreføres, må både formål og virkninger klargjøres. Det må fremgå tydelig hvilke konsekvenser bestemmelsene får, slik at berørte aktører får nødvendig innsikt i hvordan deres eiendom blir påvirket. Dette er avgjørende for å ivareta rettssikkerheten og for å sikre planens legitimitet som styringsdokument.

Før sluttbehandling bør derfor alle bestemmelsene gjennomgås på nytt. Det bør sikres at hensikt og konsekvenser er tilstrekkelig belyst, slik at planen fremstår forutsigbar, etterprøvbar og i tråd med grunnleggende krav til forsvarlig planlegging.

4. Rettslig ramme – riktig detaljnivå

Det følger av plan- og bygningsloven at kommuneplanens arealdel skal være en overordnet plan som angir hovedtrekkene i arealdisponeringen. Forarbeidene presiserer at arealdelen er en "grovmasket oversiktsplan" som ikke skal inneholde flere detaljer enn nødvendig, og at detaljregulering som hovedregel skal skje gjennom reguleringsplaner Ot.prp. nr. 32 {2007-2008} s. 211:

> *Andre ledd første punktum forutsetter at arealplanen skal angi hovedtrekkene i hvordan arealene skal brukes og vernes, og hvilke viktige hensyn som må ivaretas ved disponeringen av arealene. Arealdelen er et verktøy til å gjennomføre samfunnsdelen. Samtidig skal arealdelen være utformet i et langsiktig perspektiv. Den må derfor være tilstrekkelig fleksibel slik at det er mulig å innpasse nye behov og muligheter. Det innebærer at kommuneplanens arealdel bør holdes på et relativt overordnet nivå og ikke ta for seg detaljer. Dette gjelder spesielt innenfor area/formålet bebyggelse og anlegg.*

Kommunal- og distriktsdepartementet har i tolkningsuttalelse av 11.12.2023 understreket at en kommuneplan ikke må være så detaljert at den i realiteten fungerer som enkeltvedtak. En for høy detaljeringsgrad kan innebære at bestemmelsene faller inn under forvaltningslovens regler om enkeltvedtak, med krav til forhåndsvarsling og klagerett:

> *Plan- og bygningslovens prosessregler forutsetter at kommuneplanens arealdel (KPA) er en forskrift, dvs. et vedtak som gjelder rettigheter eller plikter til et ubestemt antall eller en ubestemt krets av personer. En KPA kan i praksis utarbeides for detaljert for kommuneplannivåets prosesskrav, slik at prosesskravene ikke samsvarer med innholdet i planen. Det er en direkte kobling mellom juridisk holdbare bestemmelser og graden av varsling, og det er derfor viktig at KPA holdes på et overordnet nivå.* ***En for detaljert KPA vil falle inn under forvaltningslovens bestemmelser om enkeltvedtak i kapittel IV. Dette innebærer blant annet krav om forhåndsvarsling og klagerett. Ordinært vil det være et krav om reguleringsplan for å fastsette bestemmelser som faller inn under definisjonen av enkeltvedtak etter forvaltningslovens regler.***
>
> *Det følger av pbl. § 11-1 annet ledd at "Kommuneplanen skal ivareta både kommunale, regionale og nasjonale mål, interesser og oppgaver, og bør omfatte alle viktige mål og oppgaver i kommunen. Den skal ta utgangspunkt i den kommunale planstrategien og legge retningslinjer og pålegg fra statlige og regionale myndigheter til grunn". Videre følger det av pbl. § 11-5 annet ledd andre punktum at "Kommuneplanens arealdel skal omfatte plankart, bestemmelser og planbeskrivelse hvor det framgår hvordan nasjonale mål og*

> *retningslinjer, og overordnede planer for arealbruk, er ivaretatt". Av dette følger at kommuneplanens arealdel skal fastsette hovedtrekkene i arealdisponeringen. Forarbeidene, jf. Ot.prp. 32 (2007-2008) Om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) kap. 6.11, merknader til § 11-7, presiserer at det er tale om* ***en grovmasket oversiktsplan som fastlegger, viser og binder opp hovedtrekkene i arealbruken. Forarbeidene understreker videre at arealdelen skal være en plan uten flere detaljer enn hva som er nødvendig for å sikre en overordnet styring av arealbruken i kommunen. Detaljregulering av arealbruken skal som hovedregel skje gjennom reguleringsplaner.*** Vår uthevning.

Dette innebærer at det må trekkes en klar grense mot bestemmelser som regulerer konkrete forhold på enkelteiendommer eller som forutsetter detaljprosjektering.

5. For høyt detaljnivå og feil plannivå

Detaljeringsnivået i planforslaget må vurderes opp mot disse rettslige rammene. Etter vårt syn går flere av bestemmelsene utover det som er tillatt på kommuneplannivå, ved at de regulerer forhold som etter lovens system skal avklares i reguleringsplan eller byggesak.

Planforslaget inneholder etter vårt syn en rekke bestemmelser som er både detaljerte og til dels skjønnsmessige. Dette gjør planverket krevende å anvende i praksis og skaper usikkerhet i gjennomføringen.

Plan- og bygningslovens system bygger på at kommuneplanens arealdel skal være en overordnet og grovmasket plan, hvor detaljering i hovedsak skjer på reguleringsplannivå. Når kommuneplanen beveger seg inn i detaljer som påvirker konkrete utbyggingsløsninger, oppstår det en forskyvning av plannivå som kan gi både praktiske og rettslige utfordringer.

Et høyt detaljnivå reduserer fleksibiliteten i planleggingen og gjør det vanskeligere å finne gode, steds- og prosjekttilpassede løsninger. Det kan også føre til motstrid mellom bestemmelser, øke behovet for dispensasjoner og gjøre det vanskelig å foreta nødvendige justeringer i senere faser. Samlet sett bidrar dette til mer kompliserte, ressurskrevende prosesser, lengre gjennomføringstid og økt risiko for konflikter mellom kommunen, utbyggere og naboer.

Flere av bestemmelsene i planforslaget legger opp til at det må foretas omfattende detaljprosjektering allerede på reguleringsplannivå. Dette er både kostnadsdrivende og lite hensiktsmessig, særlig i områder hvor det er behov for fleksibilitet i utviklingen.

Videre kan enkelte bestemmelser begrense valgmuligheter i prosjekter på en måte som gjør det vanskelig å oppnå økonomisk bærekraft. Dette kan i ytterste konsekvens føre til at planlagte prosjekter ikke blir realisert.

Eksempler på problematiske bestemmelser

- De ulike kravene til byggegrenser fremstår som svært inngripende for den enkelte eiendom. Det fremkommer ikke i hvilken grad disse innebærer regulering av den private eiendomsretten. Grunneierne er heller ikke godt nok informert om hvilke konsekvenser dette har for bruk og utvikling av eiendommen. Etter vårt syn er derfor verken konsekvensene eller hensynet til rettssikkerhet tilstrekkelig ivaretatt

- Bestemmelsene i nr. 31.3.4 om minste dybde og fasadebredde for leiligheter og rekkehus er svært strenge, detaljerte og inngripende. Selv om intensjonen til en viss grad kan være forståelig, vil kravene få betydelige konsekvenser for planlegging av boligprosjekter, særlig for mindre enheter. Det er også uklart om det vil medføre at det ikke vil være mulig å bygge leiligheter som er noe særlig under 50 m² BRA. Dersom dette er hensikten, bør det fremgå eksplisitt av planen, slik at alle har mulighet til å ta stilling til dette ved høringen.

  Boligprodusentene mener at slike detaljerte og førende krav ikke er egnet på kommuneplannivå. Krav til leilighetsstørrelse og bokvalitet bør vurderes i reguleringsplan og byggesak, der løsningene kan tilpasses det enkelte prosjekt.

6. Nasjonale føringer og behov for enklere planer

Kommunal- og distriktsministeren brev av 15.9.2025 anmoder alle kommuner, statlige og regionale myndigheter om en felles innsats for økt boligbygging, hvor følgende påpekes:

- Effektive planprosesser - Unngå overdetaljering
  - planleggingen skal gå så raskt som mulig
  - tilpasses plannivået – detaljer skal avklares i byggesak
  - kommunen kan ikke stille TEK17 krav

Planforslaget er etter vårt syn ikke i tilstrekkelig samsvar med disse føringene. Tvert imot bidrar den høye graden av detaljering til mer komplekse og tidkrevende prosesser.

7. Krav om VPOR – spørsmål om rettslig grunnlag

Boligprodusentene stiller spørsmål ved om bestemmelse nr. 3.3 har tilstrekkelig rettslig grunnlag. Bestemmelsen oppstiller krav om VPOR, til tross for lovendringene i plan- og bygningsloven fra 2025 om grunneierfinansiering av infrastruktur.

Det fremkommer av prop. 115 L (2024–2025) at Kommunal- og distriktsdepartementet bevisst har søkt å formalisere og erstatte bruken av uformelle planverktøy som VPOR med nye, lovforankrede virkemidler. Særlig sentralt er innføringen av en ny hensynssone etter pbl § 11-8 a, hvor kommunen kan fastsette krav til felles planlegging, samt utarbeide en områdeutviklingsstrategi som et formelt, retningsgivende dokument for videre planlegging.

Departementet omtaler eksplisitt VPOR som et uformelt planverktøy uten rettsvirkninger, og peker på flere rettslige svakheter ved denne praksisen, herunder:

- at VPOR omgår lovens system for medvirkning, høring og konsekvensutredning
- at sektormyndigheter ikke gis reell rolle
- at dokumentet i praksis kan få styrende effekt uten å være rettslig bindende

På denne bakgrunn er det etter vårt syn klart at lovgiver nå har etablert et nytt og mer robust system, hvor:

- hensynssoner skal være det juridiske verktøyet for overordnet styring
- områdeutviklingsstrategi skal erstatte behovet for uformelle dokumenter som VPOR
- krav knyttet til infrastruktur og gjennomføring skal forankres i plan eller bestemmelser

Det fremgår også at områdeutviklingsstrategien nettopp er utviklet "delvis etter modell fra VPOR", men som et formalisert planverktøy med krav til høring og medvirkning.

I den sammenheng fremstår det som rettslig problematisk at kommuneplanen fortsatt:

- opererer med krav om VPOR
- gjør VPOR til en forutsetning for videre planlegging
- knytter rettsvirkninger til et dokument som ikke har hjemmel i plan- og bygningsloven

Når kommuneplanen likevel oppstiller krav om VPOR og gjør dette til en forutsetning for videre planlegging, oppstår det etter vårt syn en rettslig uklarhet. Det kan fremstå som om kommunen knytter styrende virkning til et dokument som ikke har hjemmel i plan- og bygningsloven.

Dette reiser prinsipielle spørsmål om bruk av riktige planverktøy og om kravene til medvirkning og planprosess blir tilstrekkelig ivaretatt. Etter lovendringene fremstår det mer nærliggende at kommunen benytter hensynssone og områdeutviklingsstrategi for å ivareta behovet for overordnet styring. På denne bakgrunn mener vi at bestemmelsen bør revideres, slik at den bringes i samsvar med gjeldende lovverk.

Boligprodusentene mener derfor at bestemmelsen i KPA § 3.3 bør revideres, slik at den blir i samsvar med gjeldende lovverk.

8. Avsluttende anbefaling

Boligprodusentene anbefaler at kommunen foretar en grundig gjennomgang av planbestemmelsene før sluttbehandling. Det er nødvendig å redusere detaljnivået, tydeliggjøre formål og konsekvenser, og sikre at bestemmelsene ligger på riktig plannivå.

En slik opprydding vil styrke planens kvalitet, forutsigbarhet og gjennomføringsevne, og samtidig bidra til mer effektive planprosesser og økt boligbygging. Vi mener dette er nødvendig for å sikre at planen holder seg innenfor de rettslige rammene for kommuneplanens arealdel. Boligprodusentene bidrar gjerne i det videre arbeidet og stiller oss positive til en konstruktiv dialog med kommunen om hvordan planen best kan forbedres.

Med vennlig hilsen
For Boligprodusentenes Forening



Marita Grande
Fagsjef