

Arealstrategi i småkommuner

Bro mellom kommuneplanens samfunnsdel og arealdel?

Forfattere:

Elisabeth Angell, NORCE Samfunn; Hans Olav Bråtå, Høgskolen Innlandet – Østlandsforskning;
Nils Aarsæther, Aarsæther FoU

Rapport 9-2021, NORCE samfunn



I samarbeid med:



| | |
|-------------------|---|
| Rapporttittel | Arealstrategi i småkommuner. Bro mellom kommuneplanens samfunnsdel og arealdel? |
| Prosjektnummer | 103622 |
| Institusjon | NORCE Samfunn |
| Oppdragsgiver | Kommunal- og moderniseringsdepartementet |
| Gradering | Åpen |
| Rapportnr | 9-2021 |
| Antall sider | 61 |
| Publiseringsdato | April |
| CC-lisens | CC BY 4.0 |
| Sitering | Angell, E. Bråtå, H.O. & Aarsæther, N. (2021): Arealstrategi i småkommuner. Bro mellom kommuneplanens samfunnsdel og arealdel? Rapport nr. 9-2021, NORCE Samfunn. |
| Bildekreditering | Forsiden: ©colourbox.com |
| Geografisk område | Norge, kommuner under 2500 innbyggere |
| Stikkord | Arealstrategi, distriktskommuner |
| Sammendrag | Denne rapporten kartlegger for det første omfanget og utbredelsen av arealstrategi i kommuner med inntil 2500 innbyggere og for det andre studeres bruken av og innholdet i arealstrategiene i seks casekommuner (Lebesby, Flakstad, Hyllestad, Tolga, Valle og Aremark). |

Forord

Denne rapporten undersøker omfanget og bruken av arealstrategi i kommuner med inntil 2500 innbyggere. Dette utgjør 105 kommuner i landet. Undersøkelsen er basert på i) en nasjonal kartlegging av alle småkommunene gjennom både en gjennomgang av kommuneplaner via nettsøk og ved teamsintervju med fylkeskommunenes veiledningsansvarlige i kommuneplansaker og ii) en casestudie av seks småkommuner som har arealstrategi, der en politiker (ordfører) og planansvarlig eller kommunedirektør er intervjuet ved hjelp av teams. De seks kommunene som er med i casestudien er Aremark, Tolga, Valle, Hyllestad, Flakstad og Lebesby.

Tusen takk til alle som har delt sin kunnskap og erfaring med oss. Vi kunne aldri ha skrevet denne rapporten uten deres hjelp. Forfatterne tar imidlertid alt ansvar for eventuelle misforståelser eller feil som står i rapporten.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) er oppdragsgiver og har finansiert forskningsprosjektet, og Distriktssenteret (DS) er faglig koblet på prosjektet. Kontaktperson i KMD har vært Liv Kirstine Just-Mortensen. I tillegg har Anne Beate Tangen (KMD), Hildegunn Nordtug (DS), Mona Handeland (DS) og Anne Irene Myhr (DS) deltatt i prosjektmøter og gitt innspill. Takk for gode innspill.

Prosjektet er gjennomført i tett samarbeid og rapporten er skrevet av Hans Olav Bråtå, Østlandsforskning, Høgskolen i Innlandet, Nils Aarsæther, Aarsæther FoU og Elisabeth Angell (NORCE) med sistnevnte som prosjektleder.

Bergen, mars 2021.

Elisabeth Angell

prosjektleder

Sammendrag

Elisabeth Angell, Hans Olav Bråtå og Nils Aarsæther (2021): Arealstrategi i småkommuner. Bro mellom kommuneplanens samfunnsdel og arealdel? NORCE Samfunn Rapport nr 9-2021

Denne rapporten kartlegger omfanget og utbredelsen av arealstrategi i kommuner med inntil 2500 innbyggere. I tillegg studerer vi bruken av og innholdet i arealstrategiene i seks casekommuner (Lebesby, Flakstad, Hyllestad, Tolga, Valle og Aremark).

Det er ikke et lovfestet krav om arealstrategi. Planlovutvalget foreslo allerede i 2003 at kommunene skulle utarbeide arealstrategi og at den skal ligge i kommuneplanens samfunnsdel. Først i Nasjonale forventninger fra 2019 kom det et tydelig signal om at en arealstrategi skal inngå i kommuneplanens samfunnsdel. Denne "marsjordren" kom relativt nylig, og tidligere forskning har vist at flere byer og områder med utbyggingspress allerede hadde tatt i bruk arealstrategi som planleggingsverktøy. Spørsmålet rapporten svarer på, er om arealstrategier er et velegnet verktøy også for småkommuner.

Blant de 105 kommunene med inntil 2500 innbyggere, viser vår nasjonale kartlegging at 30 kommuner har arealstrategi lagt til kommuneplanens samfunnsdel. Seks kommuner har arealstrategi lagt til kommuneplanens arealdel og seks har lagt den til planstrategien. I 19 kommuner finnes det formulert langsiktig arealtenkning, mer spredt rundt i kommuneplanene. I 44 av de 105 småkommunene har vi ikke funnet spor av langsiktige arealstrategier. Den eldste arealstrategien fant vi i Vega (fra 2007). Hele 23 kommuner har vedtatt sin arealstrategi i 2019 eller seinere og disse har da nye kommuneplaner eller ny planstrategi. Vi finner noe geografisk mønster i forekomsten av arealstrategier.

Ingen av fylkeskommunene har systematisk veiledet småkommunene i å utarbeide arealstrategi. Fylkeskommunene har prioritert veiledning i forbindelse med planstrategi, som etter loven skal vedtas senest ett år etter kommunestyrevalget (i 2019). I tillegg har sammenslåing av fylker og fokus på tiltak for å begrense pandemien beslaglagt kapasitet i fylkeskommunene, og nye veiledningsrutiner i de nye fylkeskommunene er i liten grad på plass. Mange av småkommunene har begrenset planleggingskapasitet og kompetanse, noen kommuner har gamle kommuneplaner og flere kommuner har lite press på areal. Dette trekkes fram som forklaringer på hvorfor plansituasjonen er slik den er. Informanter påpeker også at flere småkommuner ønsker mer veiledning fra fylkeskommunene og statsforvalteren innen planlegging.

Casekommunene har lagt arealstrategien til kommuneplanens samfunnsdel, bortsett fra Valle som har arealstrategien i kommuneplanens arealdel. Flere av casekommunene har hatt ekstern bistand til å utarbeide kommuneplanen (Flakstad, Hyllestad, Valle, Aremark) og konsulentene har vært avgjørende for at arealstrategi ble tatt inn i kommuneplanen. Innspill fra fylkeskommunen og statsforvalteren var avgjørende for at Lebesby tok inn arealstrategi. Tolga hadde fanget opp at arealstrategi ville bli viktigere, og hentet erfaringer fra andre kommuner og fra fylkesnivået. I tillegg så de at med mer detaljerte langsiktig arealstrategi kunne de skyve på arbeidet med kommuneplanens arealdel, siden de ikke hadde ressurser til å fornye både samfunnsdel og arealdel samtidig.

Innholdet i arealstrategiene i casekommunene reflekterer i stor grad målene som er formulert i samfunnsdelen og viser hvordan arealbruk kan bidra til å nå samfunnsmålene. Arealstrategier

brukes ikke alltid like aktivt, særlig når de er noen år gamle. Samtidig gir det en *kobling* mellom samfunnsdel og arealforvaltning og en «påminnelse» om de konsekvenser mål fra samfunnsdelen har for arealforvaltningen. Den gir et enkelt, kortfattet blick både på samfunnsdel og koblingen til arealforvaltning. Dette kan være nyttig i kommuner med betydelig turnover på fagsiden.

Fellestrekk ved arealstrategiene i mange av casekommunene er forholdet til, og spenninger mellom, sentrum og utkant, mellom kommunesenteret og andre tettsteder og bygder. Fortetting i kommunesenteret framheves, men også hensynet til utvikling i bygdene.

Et annet spenningsfelt er bruk, utvikling, vern og/eller bygging innenfor LNFR områder, i eller nær strandsone og 100 metersbeltet til vassdrag. Flere casekommuner er også opptatt av spenninger rundt turist- og reiselivsnæringen, inkludert hyttebygging, både med hensyn til andre næringer, annen bruk og i forhold til vern. Klima og bærekraft er kun i begrenset grad tatt inn og vektlagt i arealstrategiene.

Det er også eksempel på at arealstrategien åpner for en planlegging som utfordrer regionale- og nasjonale myndigheters prioriteringer, bl.a. om utbyggingspolitikk i strandsonen. Når arealstrategien er lagt til samfunnsdelen gir ikke regionale myndigheter innsigelser. Det vil først komme når kommuneplanens arealdel skal behandles, og da kan slike spenninger og konflikter mellom regionale- og nasjonale hensyn og lokale hensyn tydeliggjøres. Arealplaner som via arealstrategien er knyttet til kommuneplanens samfunnsdel og dens mål, har gitt kommuner gode kort på hånden ved forhandling og mekling med regionalt nivå ved innsigelser til arealdelen.

Utformingen av arealstrategi er løst ganske forskjellig mellom kommunene som er studert og det taler for at dette er et fleksibelt verktøy. Denne fleksibiliteten er viktig å ivareta. Arealstrategier ser ut til å forenkle sammenkoblingene og fungerer som bro mellom samfunnsdel og arealdel. Det kan synes som at arealstrategi blir særlig viktig når det er tidsspenn mellom når kommuneplanens samfunnsdel og arealdel utarbeides, men tidsrommet må ikke bli for langt, da blir arealstrategiene foreldet.

Studien er basert på datasøk og dokumentstudier av planer for kommuner med inntil 2500 innbyggere, og intervjuer med planveiledere i fylkeskommunene og med en politiker og en administrativ ansatt i casekommunene. Til sammen har vi intervjuet 31 personer gjennom 26 intervju. Arbeidet er utført i første kvartal i 2021.

Innhold

| | | |
|--------|---|----|
| 1. | Innledning | 7 |
| 1.1. | Nærmere om geografisk fordeling av småkommuner | 7 |
| 1.1.1. | Politisk oppslutning | 10 |
| 1.2. | Problemstillinger | 11 |
| 1.3. | Datainnsamling og metode | 12 |
| 2. | Arealstrategi – i småkommuner | 14 |
| 2.1 | Behovet for et bindeledd samfunn – areal | 14 |
| 2.2 | En «marsjordre» – også til distriktskommuner | 15 |
| 2.3 | Arealstrategi i ulike former | 15 |
| 2.4 | Innholdet: Mellom fag og politikk | 16 |
| 3. | Nasjonal kartlegging av bruken av arealstrategi | 18 |
| 3.1. | Bruken av arealstrategi i småkommuner | 18 |
| 3.1.1. | Fylkesvise forskjeller | 18 |
| 3.1.2. | Kommuner med arealstrategi | 19 |
| 3.1.3. | Hvorfor mangler småkommuner arealstrategi? | 22 |
| 3.2. | Veiledning fra fylkeskommunene | 22 |
| 4. | Case studier | 25 |
| 4.1. | Lebesby..... | 25 |
| 4.1.1. | Plansituasjon | 25 |
| 4.1.2. | Arealstrategien | 25 |
| 4.1.3. | Arealstrategiens fokusområder..... | 26 |
| 4.1.4. | Arealstrategiens bakgrunn: Fylkesnivået gir innspill på planutkast..... | 27 |
| 4.1.5. | Innspill og deltakelse: Folkemøter, dialogmøter..... | 27 |
| 4.1.6. | Oppfølging og kopling til plansystemet..... | 28 |
| 4.1.7. | Veiledning – kontakt med fylkesnivået | 28 |
| 4.2. | Flakstad | 28 |
| 4.2.1. | Plansituasjonen | 28 |
| 4.2.2. | Arealstrategien og fokusområder | 29 |
| 4.2.3. | Arealstrategiens bakgrunn | 31 |
| 4.2.4. | Innspill og deltakelse: Folkemøter, dialogmøter..... | 32 |
| 4.2.5. | Oppfølging og kopling til plansystemet..... | 32 |
| 4.2.6. | Veiledning – kontakt med fylkesnivået | 32 |
| 4.3. | Hyllestad..... | 32 |
| 4.3.1. | Plansituasjonen | 33 |
| 4.3.2. | Arealstrategien og fokusområder | 33 |
| 4.3.3. | Arealstrategiens bakgrunn | 35 |
| 4.3.4. | Innspill og deltakelse: Folkemøter, dialogmøter..... | 36 |
| 4.3.5. | Oppfølging og kopling til plansystemet..... | 36 |
| 4.3.6. | Veiledning – kontakt med fylkesnivået | 36 |
| 4.4. | Aremark..... | 36 |
| 4.4.1. | Plansituasjon | 37 |
| 4.4.2. | Arealstrategien og dens fokusområder..... | 37 |
| 4.4.3. | Arealstrategiens bakgrunn og prosessen | 41 |

| | | |
|--------|---|----|
| 4.4.4. | Oppfølging og kopling til plansystemet..... | 41 |
| 4.5. | Valle..... | 42 |
| 4.5.1. | Plansituasjon og arealstrategi | 43 |
| 4.5.2. | Innspill og deltakelse: Folkemøter, dialogmøter..... | 46 |
| 4.5.3. | Oppfølging og kopling til plansystemet og nytten av arealstrategien | 46 |
| 4.5.4. | Veiledning og oppfølging..... | 47 |
| 4.5.5. | Lærdommer fra Valles arealstrategiarbeid | 47 |
| 4.6. | Tolga | 47 |
| 4.6.1. | Plansituasjon | 47 |
| 4.6.2. | Arealstrategien og dens fokusområder..... | 47 |
| 4.6.3. | Arealstrategiens bakgrunn og prosessen | 50 |
| 4.6.4. | Oppfølging og kopling til plansystemet..... | 50 |
| 5. | Sammenstilling av case-kommuners arealstrategiarbeid | 52 |
| 6. | Konklusjoner og lærdom | 58 |
| 7. | Litteratur | 61 |

1. Innledning

I dette prosjektet har vi studert hvordan småkommuner, med inntil 2500 innbyggere, gjør seg bruk av langsiktig arealstrategi i kommuneplanleggingen. Prosjektet har en klar todeling. I første del er omfanget av bruken av arealstrategi i småkommunene kartlagt. I andre del har vi gått nærmere inn i seks casekommuner som har utarbeidet arealstrategier, og har studert disse arealstrategiene nærmere.

1.1. Nærmere om geografisk fordeling av småkommuner

Kommunal- og moderniseringsdepartementet avgrenset allerede i utlysningen studien til at den skulle omfatte kommuner med inntil 2500 innbyggere, og har dermed definert grensen for «småkommune». Tabell 1.1. viser hvordan kommuner med inntil 2500 innbyggere er fordelt mellom fylker og etter sentralitet (Høydahl, 2020). Totalt er det 105 slike småkommuner og de fordeler seg mellom 10 fylker. Flest er det i Nordland (22), deretter Troms og Finnmark (18) og Innlandet (13). Møre og Romsdal (2) og Rogaland (3) har færrest småkommuner.

Dersom vi igjen deler opp disse minste kommunene har 55 kommuner færre enn 1500 innbyggere og 50 kommuner har mellom 1500–2500 innbyggere. Nordland (14 kommuner) og Troms og Finnmark (12 kommuner) har også flest kommuner med færre enn 1500 innbyggere. Innlandet (11 kommuner) har flest i gruppen mellom 1500–2500 innbyggere.

Tabell 1.1. Antall kommuner med inntil 2500 innbyggere (i 2020), fordelt på fylke og etter sentralitet, kilde SSB.

| Fylke | Sentralitets- kategori 4 | Sentralitets- kategori 5 | Sentralitets- kategori 6 | Antall kommuner inntil 2500 innbyggere | Antall kom færre enn 1499 innb | Antall kom 1500- 2500 innb | Totalt antall kommuner etter fylke |
|--------------------|-----------------------------|-----------------------------|-----------------------------|---|---|--|---|
| Oslo | | | | | | | 1 |
| Rogaland | 1 | 2 | 3 | | 3 | 0 | 23 |
| Møre og Romsdal | | 2 | 2 | | 0 | 2 | 26 |
| Nordland | | 22 | 22 | | 14 | 8 | 41 |
| Viken | 5 | 1 | 6 | | 3 | 3 | 51 |
| Innlandet | 4 | 9 | 13 | | 2 | 11 | 46 |

| Fylke | Sentralitets- kategori 4 | Sentralitets- kategori 5 | Sentralitets- kategori 6 | Antall kommuner inntil 2500 innbyggere | Antall kom færre enn 1499 innb | Antall kom 1500- 2500 innb | Totalt antall kommuner etter fylke |
|----------------------------|-----------------------------|-----------------------------|-----------------------------|---|---|--|---|
| Vestfold og Telemark | 1 | 2 | 3 | 6 | 2 | 4 | 23 |
| Agder | | 6 | 4 | 10 | 5 | 5 | 25 |
| Vestland | 1 | | 10 | 11 | 6 | 5 | 43 |
| Trøndelag | | 4 | 10 | 14 | 8 | 6 | 38 |
| Troms og Finnmark | | | 18 | 18 | 12 | 6 | 39 |
| SUM | 2 | 22 | 81 | 105 | 55 | 50 | 356 |

Statistisk sentralbyrå (SSB) har foretatt en kategorisering av alle landets kommuner etter sentralitet (Høydahl, 2020). Det er en indeks basert på tilgangen til arbeidsplasser og servicefunksjoner for den enkelte grunnkrets, og er deretter aggregert til kommunenivå. Denne indeksen deler landets kommuner inn i seks sentralitetskategorier. Sentralitetskategori 1 omfatter de mest sentrale kommunene og utgjør Oslo og fem nærliggende kommuner. Bergen, Stavanger og Trondheim har sentralitetskategori 2. Kommuner i sentralitetskategori 6 er de minst sentrale kommunene. 81 av de 105 småkommunene ligger i sentralitetskategori 6. Det betyr at storparten av disse kommunene er både små og er geografisk blant de minst sentrale kommunene. Kun to småkommuner ligger i sentralitetskategori 4, Siljan i Vestfold og Telemark og Samnanger i Vestland. Nordland og Troms og Finnmark, de fylkene med flest småkommuner, de har alle sine småkommuner i sentralitetskategori 6.

Tabell 1.2. nedenfor viser hvilke kommuner som har færre enn 2500 innbyggere (i 2020) fordelt mellom fylkene og etter sentralitet.

Tabell 1.2. Fordeling av kommuner med inntil 2500 innbyggere etter fylke og sentralitet, kilde SSB.

| | Sentralitet4 | Sentralitet 5 | Sentralitet 6 |
|----------------------|--------------|--|--|
| Rogaland | | Bokn | Kvitsøy, Utsira, |
| Møre og Romsdal | | | Sande, Smøla |
| Nordland | | | Bindal, Sømna, Vega, Vevelstad, Herøy (Nordland), Leirfjord, Grane, Hattfjelldal, Dønna, Nesna, Lurøy, Træna, Rødøy, Gildeskål, Beiarn, Sørfold, Lødingen, Evenes, Røst, Værøy, Flakstad, Moskenes |
| Viken | | Aremark, Flå, Hemsedal, Krødsherad, Rollag | Nore og Uvdal |
| Innlandet | | Alvdal, Os, Etnedal, Vestre Slidre | Stor-Elvdal, Rendalen, Engerdal, Tolga, Folldal, Lesja, Skjåk, Lom, Vang |
| Vestfold og Telemark | Siljan | Hjartdal, Kviteseid | Nissedal, Fyresdal, Tokke |
| Agder | | Gjerstad, Vegårshei, Åmli, Iveland, Hægebostad, Sirdal | Bygland, Valle, Bykle, Åseral |
| Vestland | Samnanger | | Eidfjord, Ulvik, Modalen, Fedje, Masfjorden, Gulen, Solund, Hyllestad, Aurland, Lærdal |
| Trøndelag | | Rennebu, Meråker, Grong, Rindal | Osen, Holtålen, Tydal, Snåase–Snåsa, Lierne, Raarvihke–Røyrvik, Namsskogan, Høylandet, Flatanger, Leka |
| Troms og Finnmark | | | Vardø, Ibestad, Gratangen, Loabák–Lavangen, Salangen, Dyrøy, Karlsøy, Storfjord–Omasvuotna–Omasvuono, Gáivuotna–Kåfjord–Kaivuono, Kvænangen, Loppa, Hasvik, Måsøy, Lebesby, Gamvik, Berlevåg, Unjárga–Nesseby, Båtsfjord |

1.1.1. Politisk oppslutning

En gjennomgang av politisk oppslutning i disse minste kommunene, basert på hvilket parti ordføreren tilhører, viser at Arbeiderpartiet (Ap) og Senterpartiet (Sp) er de to store maktpartiene i disse kommunene, med 40 ordførere hver. Ap står sterkest i Nord-Norge og Agder. SP står sterkest i Innlandet, Trøndelag og Nordland. I flere av disse kommunene går de politiske skillelinjene langs andre dimensjoner enn mellom de vanlige politiske partiene, og i 15 av disse småkommunene er det ordfører fra ulike felleslister, bygdelister, samlingslister eller tverrpolitiske lister. I noen av de aller minste kommunene har det ikke vært tradisjon for at de politiske partiene stiller lister, men at ulike lokale lister stiller til valg. Det ser en f.eks. i Modalen, Utsira, Røst og Værøy. De øvrige partiene er nesten fraværende fra ordførerstolen i disse småkommunene. Høyre har seks ordførere, Sosialistisk Venstreparti har 2 ordførere og Kristelig Folkeparti og Miljøpartiet De Grønne har en ordfører hver.

Tabell 1.3. Ordførerens politiske tilhørighet i kommunene med inntil 2500 innbyggere.

| | Felles/ bygd* | Ap | Sp | H | KrF | MDG | SV | Tot |
|-----------------------------|------------------|----|----|---|-----|-----|----|-----|
| Rogaland | 2 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 3 |
| Møre og Romsdal | 0 | 0 | 2 | 0 | 0 | 0 | 0 | 2 |
| Nordland | 5 | 8 | 7 | 2 | 0 | 0 | 0 | 22 |
| Viken | 1 | 2 | 3 | 0 | 0 | 0 | 0 | 6 |
| Innlandet | 1 | 3 | 8 | 0 | 0 | 0 | 1 | 13 |
| Vestfold og Telemark | 0 | 3 | 3 | 0 | 0 | 0 | 0 | 6 |
| Agder | 0 | 6 | 3 | 0 | 1 | 0 | 0 | 10 |
| Vestland | 2 | 3 | 4 | 2 | 0 | 0 | 0 | 11 |
| Trøndelag | 3 | 5 | 6 | 0 | 0 | 0 | 0 | 14 |
| Troms og Finnmark | 1 | 10 | 3 | 2 | 0 | 1 | 1 | 18 |
| SUM | 15 | 40 | 40 | 6 | 1 | 1 | 2 | 105 |

Kilde: Wikipedia for den enkelte kommune.

*= Felles/Bygd – dette er ulike typer felleslister, bygdelister, samlingslister, tverrpolitiske lister som ikke er knyttet til et politisk parti.

1.2. Problemstillinger

I et slikt todelt prosjekt er det naturlig med en todeling også av forskningsspørsmålene. I del en kartlegges omfanget av arealstrategier i alle disse 105 småkommunene. På forhånd hadde vi forventninger om at det var få småkommuner som hadde utarbeidet arealstrategi, og dette ville vi undersøke nærmere. Vi tok utgangspunkt i følgende forskningsspørsmål for første del:

OMFANG og utbredelse av arealstrategi:

- (1) Hvor mange av de 105 småkommunene har (a) vedtatt, eller (b) under arbeid, arealstrategi?
- (2) Hvilke strukturelle kjennetegn preger disse kommunene? Størrelse (under og over 1500 innbyggere), fylke/landsdel, arealpress og politisk oppslutning (ordførers parti) – sammenlignet med de øvrige småkommunene?
- (3) Hva kan være grunnen til at arealstrategi ikke er utarbeidet? (F.eks. kapasitet, informasjonstilgang eller politiske vurderinger.)
- (4) Hva slags veiledning er gitt fra fylkeskommunen?

Etter at denne kartleggingen er gjennomført har vi studert casekommuner som har utarbeidet arealstrategier om innholdet i arealstrategiene og hvordan strategiene er brukt. Vi tok utgangspunkt i følgende forskningsspørsmål for del 2.

- (1) Når ble arealstrategi vedtatt?
- (2) Hvordan er den tilknyttet plansystemet? I samfunnsdelen, i planstrategien, i et planprogram, i arealdelen, eller utenfor plansystemet som frittstående strategidokument?
- (3) Innhold og profil: Kart/detaljering, omfang, viktigste tema som er fokusert, grad av bærekraft-orientering
- (4) Medvirkning i utarbeiding: Faglig/administrativ medvirkning, politisk medvirkning, ekstern/lokal og ekstern
- (5) Bruk, i forhold til arealdel kommuneplan, til andre deler av plansystemet, i forhold til løpende bygge/reguleringsbehandling.
- (6) Nyttevurderinger av arealstrategi(e) for planlegging og for politisk styring
- (7) Veiledningsbehov og push-faktorer for å starte opp og gjennomføre arbeidet med arealstrategi.

1.3. Datainnsamling og metode

Dette prosjektet har en klar todeling og det virker også inn på hvordan datainnsamlingen er lagt opp og metodene som er benyttet.

I første del er det kartlagt hvilke kommuner med mindre enn 2500 innbyggere som har utarbeidet noen form for langsiktig arealstrategi. Ved hjelp av Statistisk sentralbyrå sin befolkningsstatistikk finner vi hvilke kommuner som har inntil 2500 innbyggere. Det er lagt til grunn innbyggertall i 2020, og den nye kommunestrukturen, slik at eventuelle sammenslåtte kommuner vil komme med. Resultatet er at 105 kommuner har inntil 2500 innbyggere, fordelt på 10 fylker. Det betyr at alle fylkene bortsett fra Oslo har småkommuner.

For å skaffe oss oversikt over kommunene benyttet vi to typer kilder. For det første gjorde vi nettsøk for hver kommune for å sjekke planstatus. Det gav noe innsikt. Imidlertid vet vi at kommunenes nettsider har varierende kvalitet, slik at manglende funn ikke trenger å bety at kommunene ikke har oppdaterte kommuneplaner med arealstrategi, det kan skyldes kvaliteten på nettsiden, hvordan innholdet er organisert eller hvordan søkefunksjonen er. Det andre var å kartlegge planstatus i småkommuner gjennom å gå via fylkeskommunene. Fylkeskommunene har veiledningsansvar for kommunene i kommuneplansaker og har innsikt i hvordan kommunene arbeider med planer. I tillegg var dette en god kilde til å finne ut om og hvordan fylkeskommunene har veiledet kommunene i arbeidet med arealstrategier. En alternativ metode ville vært å gjennomføre en survey. Vår forventning var at få av disse kommunene hadde utarbeidet langsiktige arealstrategier, og at begrepet var lite kjent og innholdet ikke entydig. En survey vil trolig gi usikre data, og erfaringsmessig er det vanskelig å få høy nok svarprosent til å kunne trekke sikre slutninger.

Det er gjennomført intervju i alle 10 fylkeskommunene der småkommunene ligger. Vi tok kontakt med de som har veiledningsansvar for kommunal planlegging, via e-post og telefon og det er gjennomført intervju på Teams i alle fylkeskommunene. Til sammen har vi gjennomført 14 intervju med til sammen 19 personer. I noen fylker har vi hatt flere intervju fordi flere personer hadde fordelt planansvaret for enkeltkommuner mellom seg, ofte var disse skillene etter de «gamle» fylkesgrensene. Informantene fikk tilsendt spørsmålene og liste over hvilke kommuner i eget fylke som har færre enn 2500 innbyggere, på forhånd. Det var semistrukturerte intervju og det ble tatt notater fra intervjuene. I alle intervjuene deltok to forskere, der en hadde hovedansvar for å stille spørsmål og en for å notere. Begge hadde mulighet til å stille oppfølgingsspørsmål.

I intervjuene spurte vi generelt om hvordan fylkeskommunene har veiledet om arealstrategi og vi gikk gjennom kommune for kommune for å sjekke ut hvilke kommuner som har arealstrategier i sine planer. Arealstrategier er dels lagt til samfunnsdel, dels til arealdel, dels til planstrategi eller strategisk arealtenkning er spredt utover i samfunnsdelen eller andre plandokument.

Dette gav en ganske bra oversikt over hvilke kommuner som har arealstrategi. Riktignok var det enkelte kommuner fylkeskommunene ikke hadde oversikt over. Informasjonen om kommunene ble gjennomgått og undersøkt nærmere ved å kartlegge sammenhengen arealstrategiene er utarbeidet innenfor, hvilke plandokument disse er lagt til og hvordan strategiene er utarbeidet. Når vi har kategorisert kommunene og talt opp har det i noen tilfeller vært usikkerhet om hvilken kategori disse skal legges til. F.eks. kan det være at det i planstrategien står at det skal utarbeides arealstrategi og noen setninger om hva den skal inneholde. Hvis det er fulgt opp i

kommuneplanens samfunnsdel er den kommet i kategorien for kommuneplanens samfunnsdel. Dersom det ikke er fulgt opp er det kategorisert til planstrategi, eller dersom det kun er sagt at det skal utarbeides arealstrategi uten å angi innhold er det utelatt. Det betyr at det vil være noe usikkerhet knyttet til kategoriseringen og tallfestingen.

I **andre del** ble utvalgte kommuner som har utarbeidet arealstrategi studert nærmere. Basert på den nasjonale kartleggingen i første del ble det valgt ut seks casekommuner. Kriteriene for valg av caser er at de har utarbeidet arealstrategier som er mer omfattende enn noen generelle og korte setninger, og at disse fortrinnsvis er lagt til kommuneplanens samfunnsdel. Vi har videre tatt hensyn til geografisk spredning, næringsmessig variasjon, arealmessig variasjon, at arealstrategien ble vedtatt for noen år siden slik at det er mulig å hente ut erfaringer og nytten av å ha arealstrategi. Forslag til case er forelagt oppdragsgiver, slik at de var kjent med prioriteringen før forskerne konkluderte endelig i valg av case.

I casestudien har vi for det første gjort en dokumentanalyse av arealstrategien. Der har vi sett på innhold i betydning av detaljeringsgrad, kartgrunnlag, tematisk fokus og bærekraftambisjoner. Vi har også sett på prosess, hvordan arealstrategien er utarbeidet ifht. involvering og medvirkning, og hvordan den er knyttet til øvrige plandokument. For det andre har vi gjennomført teams-intervju i disse seks casekommunene om bruken av arealstrategien, vurdering av nytten, grad av politisk styring og medvirkning, erfaring med veiledning fra fylkeskommunene og veiledningsbehov. I hver kommune har vi gjort to intervju, et intervju med ordfører og et med en administrativt ansatt, kommunedirektør eller planansvarlig. Det ble gjort avtaler via telefon og e-post og intervjuguiden ble sendt ut på forhånd. Også dette var semistrukturerte intervju, og det deltok to forskere. Intervjuene ble lagt opp på samme måte som intervjuene med fylkeskommunene. Til sammen intervjuet vi 12 personer i denne delen.

Intervjuene innebar at det er samlet inn personopplysninger. Etter våre vanlige rutiner er opplegget meldt Norsk senter for forskningsdata AS (NSD) for å sikre at opplegget ivaretar hensynet til personvern. Det blir inngått avtaler om databehandling mellom våre forskningsinstitusjoner. Etter prosjektet er avsluttet vil dataene bli anonymisert og kan bli brukt til seinere forskning.

2. Arealstrategi – i småkommuner

2.1 Behovet for et bindeledd samfunn – areal

«Arealstrategi» er et virkemiddel som Planlovutvalget (NOU 2001:7; NOU 2003:14) i sin tid foreslo for å sikre en bedre sammenheng mellom kommuneplanens overordnede samfunns mål, fastlagt i kommuneplanens samfunnsdel, og arealdisponeringen, fastlagt i kommuneplanens arealdel. Behovet for en slik koplingsmekanisme ble, allerede før ny Plan- og bygningslov ble vedtatt, påpekt i Riksrevisjonens undersøkelse av plansystemet ut fra et bærekraftperspektiv (Riksrevisjonen, 2007).

Planlovutvalget foreslo at en arealstrategi ikke skulle være et eget planinstrument, men at den inngikk i kommuneplanens samfunnsdel:

«Samfunnsdelen skal også gi grunnlag for prioriteringer i arealdelen, for eksempel knyttet til arealbehov for ulike funksjoner, valg av infrastruktur, boligpolitikk og næringspolitikk, kommunal service og så videre» (Planlovutvalget 2003: 295).

Det ble presisert at arealstrategien ikke er en del av kommuneplanens arealdel, og at den ikke vil ha rettslige konsekvenser. Den skal holdes på «et overordnet og prinsipielt nivå», og den skal vise hvordan nasjonale mål og retningslinjer, og overordnede planer for arealbruk, er ivaretatt.

Hensikten med en arealstrategi var ifølge Planlovutvalget å kunne vise sammenhengen mellom ønsket framtidig samfunnsutvikling og arealbruk i et lengre tidsperspektiv. Dermed kunne arbeidet med arealdelen bygge på politisk vedtatte styringssignaler for framtidig arealdisponering. Planlovutvalget foreslo imidlertid ikke å gjøre arealstrategien obligatorisk, men benyttet en «bør»-formulering i forslaget til lovtekst.

Ved den endelige behandlingen av Plan- og bygningsloven i 2008 ble imidlertid Planlovutvalgets forslag om en arealstrategi som skulle inngå i kommuneplanens samfunnsdel, *ikke* tatt inn i den nye loven. I lovproposisjonen ble dette begrunnet med behovet for å skille klart mellom rettslig bindende planer (som arealdelen), og planer som ikke er rettslig bindende (som samfunnsdelen) (Ot.prop nr 32, 2007–2008). Selv om et eget punkt om arealstrategi ikke kom med i lovteksten, ble «langsigte arealbruk» tatt med i lovteksten i § 10-1 – *Kommunal planstrategi*, med en anbefaling om at: «Planstrategien bør omfatte en drøfting av strategiske valg knyttet til samfunnsutvikling, herunder langsigte arealbruk, miljøutfordringer, sektorenes virksomhet og en vurdering av kommunens planbehov i valgperioden».

Planlovutvalget hadde allerede i 2003 lagt fram en utredning som foreslo innføring av arealstrategi i kommuneplanens samfunnsdel, og dette var noe som deler av kommune-Norge hadde merket seg. Flere kommuner hadde åpenbart funnet arealstrategi nyttig for å sikre en god kopling mellom samfunns- og arealdel. I EVAPLAN-prosjektet (2014–2018) konstaterte forskerne at innføring av arealstrategi i kommuneplanens samfunnsdel var gjennomført i flere kommuner, særlig i større og mellomstore kommuner (Hanssen & Aarsæther, 2018a s.124).

At pbl framhever «langiktig arealbruk» som ledd i *planstrategien*, mens Planlovutvalget foreslo arealstrategi som del av samfunnsdelen er noe som åpenbart har ført til diskusjoner sentralt, i fylker og kommuner. I et notat utarbeidet på oppdrag av KS i 2015 foreslås «Arealstrategi med tettere kobling mellom samfunnsdel og arealdel» (KS & Rambøll, 2015). Det uttrykkes i notatet at arealstrategi «er viktigst for kommuner med utbyggingspress, men kan være et nyttig redskap i alle kommuner». (op.cit, s1).

Arealstrategi som virkemiddel blir løftet fram som del av samfunnsdelen igjen i 2017, i (KMD, 2017) Meld St. 18 (2016–2017) *Berekraftige byar og sterke distrikt*. Her står det bl.a. «Regjeringa meiner ein overordna arealstrategi bør vere ein del av samfunnsdelen» (s. 137). Her følger Regjeringen opp nettopp det som var Planlovutvalgets forslag fra 2003. I *Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging* (2019) s.11, gis det fra Regjeringens side klare signaler, til forveksling lik en lovtekst: «Kommunene utarbeider arealstrategier som del av kommuneplanens samfunnsdel, og legger disse til grunn ved revisjon av kommuneplanens arealdel» (KMD, 2019).

2.2 En «marsjordre» – også til distriktskommuner

Plan- og bygningsloven og Nasjonale Forventninger stiller i prinsippet de samme krav til alle typer kommuner og fylkeskommuner, men forskning utført av (NIVI Analyse, 2014) og i EVAPLAN-prosjektet har vist at mindre kommuner mangler kapasitet og kompetanse til å gjennomføre alle pålagte planoppgaver. I slike kommuner tar det ofte lenger tid både å utarbeide planer, og å revidere/rullere planer som er i ferd med å bli utdatert. Samtidig vet vi at arealspørsmål er høgt oppe på dagsorden, også i mindre kommuner. Selv om de er små i folketall har de gjennomgående et forvaltningsansvar for svært store arealer, og er gjenstand for tiltakende interesse for omdisponering så vel som vern av arealer, både land- og sjøarealer.

Sjøl om begrepet «arealstrategi» har vært kjent lenge, vil vi anta at mange, og særlig de små distriktskommunene, vil trenge tid til å implementere denne. Mange av de mindre distriktskommunene har utdaterte arealdeler og samfunnsdeler, og kommer i en vanskelig situasjon når de møter utbyggingspress og mottar private forslag om detaljreguleringer. Om en ikke kan vise til oppdaterte, overordnede planer vil enkeltsaker lett kunne bli sterkt ressurskrevende og konfliktskapende. Med begrensede planfaglige ressurser og et sterkt fokus på enkeltsaker vil det for mange småkommuner være vanskelig å prioritere arbeidet med å få det overordnede planverket oppdatert, herunder arbeidet med en ikke-pålagt arealstrategi i kommuneplanens samfunnsdel.

Vi må også forvente at den *pålagte* oppgaven med å utforme og vedta en planstrategi for perioden 2020–2023 vil ha prioritet i kommuner med begrensede planressurser. Arbeidet med planstrategi er lovfestet og den skal vedtas senest et år etter nytt kommunestyre er konstituert, for inneværende periode betyr det i løpet av 2020.

2.3 Arealstrategi i ulike former

Arealstrategien var av Planlovutvalget i utgangspunktet tenkt som en del av kommuneplanens samfunnsdel, i praksis ved at kommunen etter gjennomgangen av prioriterte satsinger følger opp med å tydeliggjøre arealpolitiske prinsipper og arealpolitiske føringer som framkommer av de prioriterte satsingene i samfunnsdelen.

Tilsvarende overordnede styringssignaler for arealdelen kan også inngå i andre deler av plansystemet: Dette gjelder først og fremst i kommunens planstrategi, der «langiktig arealbruk» framheves, men styringssignaler for arealdelen kan også inngå i planbeskrivelsen (tekstdelen) til kommuneplanens arealdel, eller i et (planforberedende) planprogram knyttet til samfunnsdel eller til arealdel.

Det som tilsvarer en arealstrategi kan også være et dokument utarbeidet og vedtatt uavhengig av plansystemet, som ledd i en kommunes overordnede strategiarbeid knyttet til næringsutvikling, stedsutvikling osv.

En strategi for kommunens arealutvikling kan også være en uformell, men likevel operativ, samforståelse som deles av kommunens administrasjon og politiske ledelse. Uten basis i formelle vedtak kan en slik samforståelse like fullt skape en gjennomgående systematikk i behandlingen av planer og enkeltsaker. En kommune kan for eksempel ha en preferanse for spredt boligbygging, men vel vitende om reaksjoner på dette fra overordnede planmyndigheter, avstår kommunen fra å nedfelle denne strategien i sitt overordnede planverk. En slik uformell strategi vil imidlertid være vanskelig å avdekke.

Hensikten med arealstrategien er imidlertid å ta samfunnsdelens vurderinger over i kommunens langsiktige arealplanlegging, og da vil plasseringen av den i kommuneplanenes samfunnsdel trolig være det beste grepet. Samtidig må en være klar over at «marsjordren» om arealstrategi som kom i 2019 i varierende grad har truffet den enkelte kommunes tidsskjema godt. En kommune som for eksempel pr 2018 hadde ferdigstilt sin samfunnsdel, eller har igangsatt arbeid med arealdel da, vil ha problem med å etterleve forventningen om å ha en arealstrategi innbakt i samfunnsdelen. I slike situasjoner vil det kunne være hensiktsmessig å gi arealdelens planbeskrivelse et mer strategisk innhold.

Ut fra disse vurderingene vil det være realistisk å anta at bare en mindre andel av distriktkommunene i dag (i 2021) vil ha vedtatt samfunnsdel med arealstrategi. Her spiller det inn at det er kort tid siden «marsjordren» i Nasjonale forventninger kom, våren 2019, og at den kom på et for planprosessen vanskelig tidspunkt der kommuner vil måtte prioritere arbeidet med planstrategi i 2019 og 2020.

2.4 Innholdet: Mellom fag og politikk

Arealstrategiens omfang, form og fokus vil sjølsagt ha betydning for dens potensiale som styringsredskap.

Det er åpenbart to ulike syn på hva en arealstrategi skal bidra med i kommunal planlegging. Det ene synet tar utgangspunkt i klima, miljø- og artsmangfoldshensyn, forankret i planlovens generasjonsperspektiv (pbl § 1). Her er forventningen at kommunen følger opp slike overordna hensyn i sin samfunns- og arealplanlegging, hensyn som er konkretisert i statlige planretningslinjer (klima/energi, samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging mfl.) og i Nasjonale Forventninger (2019). Arealstrategien kan tenkes inn i en samfunnsomformende prosess for karbonnøytralitet og et lavutslippssamfunn. Samtidig modifieres klima, miljø og artsmangfoldshensyn gjennom begrepsinnholdet i det tredelte bærekraft-begrepet (miljø, sosialt, økonomisk bærekraft) og videre

gjennom FNs 17 bærekraftsmål, som jo innbefatter å ta hensyn til nær sagt all menneskelig virksomhet.

Det som kommer «ovenfra», og som vanligvis fremmes gjennom kommunens fagpersonale og gjennom «grønne» partier lokalt, møter så de arealstrategiske betraktninger som kommer fra de langt større «ordførerpartiene» og det som oftest utgjør det politiske flertallet i distriktenes kommunestyre. Nesten uten unntak er denne gruppens fokus rettet mot næringsutvikling og jobbskaping for å sikre det lokale befolkningsgrunnlaget, og trivselstiltak forankret i lokal kultur og tradisjoner. Satt på spissen kan dette bety en aksept av industriell og reiselivsbasert utbygging som åpenbart belaster naturen, tilrettelegging for romslige eneboliger, en hverdag med bilbruk, fritidsboliger og opplegg for motorferdsel i utmark.

Det er realistisk å forvente at distriktskommunenes arealstrategier vil være preget av kompromiss mellom det et flertall anerkjenner er nødvendig for å sikre klima/miljø-utslippsreduksjon – og det som et flertall anerkjenner som det sikreste grunnlaget for fortsatt samfunnsliv i ofte utsatte distriktskommuner: Jobb- og verdiskaping.

Arbeidet med å forme arealstrategier plasserer seg dermed helt sentralt i den store utfordringa som dreier seg om å «forsone» fag, i dette tilfelle miljø/klimakunnskap, med distriktskommuners lokalpolitiske prioriteringer av arealbruk. En forventning vil i en slik situasjon være at arealstrategier enten vil framtre som lite tydelige, at de er sprikende, eller at de legger opp til innovative måter å forene miljø/klima og jobb/verdiskaping på. Vi venter ikke å finne entydig «transformative» arealstrategier som peker fram mot null-utslippssamfunnet, men heller ikke strategier som entydig nedprioriterer klima/miljøhensyn.

Case-studiene vil gi et innblikk i disse spenningene og hvordan de er forsøkt løst. I denne sammenhengen ønsker vi også å finne ut av hvilke aktører som har gjort seg gjeldende i utforminga av arealstrategien: Har administrasjon /planlegger lagt premissene, har de folkevalgte gjort seg gjeldende, har regionnivået lagt føringer, har befolkningen vist interesse og engasjement, og har nøkkelaktører i lokalt og eksternt næringsliv og organisasjonsliv utøvd press?

EVAPLAN-forskningen har vist at regionnivået – fylkeskommune og statsforvalter – kan ha en nøkkelrolle i å frambringe og langt på veg innholdsbestemme arealstrategier. Ettersom arealstrategi er et nytt element i norsk planlegging, vil særlig de mindre kommunene være avhengig av råd fra regionalt planfaglig nivå for å komme i gang med arbeidet. Tidligere intervjuer gjennomført i EVAPLAN har vist at planrådgivere på fylkesnivå tillegger arealstrategien potensielt stor betydning, både som koordineringsmekanisme og som mobiliseringsmekanisme innad i kommunen (Hanssen & Aarsæther, 2018; 2018a;2018b).

3. Nasjonal kartlegging av bruken av arealstrategi

3.1. Bruken av arealstrategi i småkommuner

Planstrategi ble pålagt i plan- og bygningsloven fra 2008. Arealstrategi kom ikke inn i loven som tilsvarende pålegg, men det ble anbefalt at langsiktig arealbruk skulle inngå som en del av drøftingene i planstrategien, jfr kap 2. Arealstrategi er et virkemiddel som har vært brukt i områder med arealpress og med konkurranse om arealene. Vi ser også at det brukes som en del av en prosess for å etablere en ny kommune, etter kommunesammenslåing. Ofte omfatter det større kommuner i sentrale deler av fylkene. I Nasjonale forventninger i 2019 kom det inn en formulering som kan tolkes som et krav om at arealstrategi skal inn i kommunenes planer, fortrinnsvis i kommuneplanens samfunnsdel.

Arealpresset varierer i småkommunene. Noen har lite press på arealene og har ikke så stor etterspørsel etter areal og få tilfeller med omdisponering til andre arealformål. Andre kommuner forvalter store areal og opplever større interesse for omdisponeringer både av sjø- og landarealer, f.eks. til fritidsbebyggelse og oppdrett, og det må vurderes mot andre interesser, inkludert vern. Det var dermed spennende hvordan disse kommunene har forholdt seg til en forventning om at det skal utarbeides arealstrategi.

3.1.1. Fylkesvise forskjeller

Når vi har undersøkt om kommunene har arealstrategi har vi søkt på ulike steder. Arealstrategi som en del av samfunnsdelen er det som anbefales i Nasjonale forventninger. Gjennom kartleggingen av disse 105 kommunene¹ med inntil 2500 innbyggere finner vi at 30 kommuner fordelt på sju fylker, har arealstrategi i kommuneplanens samfunnsdel. Det er flest kommuner med arealstrategi i samfunnsdelen i Troms og Finnmark (ni kommuner), åtte kommuner fra Nordland, sju fra Innlandet, tre fra Agder og en kommune i hver av fylkene Møre og Romsdal, Viken og Vestland. Seks kommuner har arealstrategi lagt til kommuneplanens arealdel, og seks har primæromtale i planstrategien. For de seks kommunene med arealstrategi lagt til kommuneplanens arealdel er det tre kommuner i Agder, to fra Nordland og en fra Troms og Finnmark. Av de seks kommunene som har arealstrategi i planstrategien er tre fra Troms og Finnmark, to fra Nordland og en fra Vestland. Her har vi kategorisert arealstrategi slik at dersom en kommune omtaler arealstrategi både i planstrategi og en mer innholdsrik arealstrategi i kommuneplanens samfunnsdel, da har vi kategorisert arealstrategien til samfunnsdelen. Se tabell 3.1. I flere kommuner er det helt eksplisitt med egen overskrift «arealstrategier» mens i noen planer brukes andre overskrifter som «langsiktig arealbruk» «føringer for utarbeiding av arealdelen» e.l.

19 av de øvrige kommunene har strategiske arealomtaler mer spredt i kommuneplanens samfunnsdel. Disse er ikke definert som arealstrategier, og begrepet arealstrategi er ikke nevnt, men innholdet viser en strategisk tenkning om arealbruk. Det kan f.eks. være å styrke

¹ Vi må ta forbehold om at det kan være kommuner som har planer med arealstrategi som vi ikke har fanget opp, slik at det kan være unøyaktigheter i tallene vi er kommet fram til. Det har ikke vært ressurser til å gjennomgå alle relevante plandokument i alle disse 105 kommunene på en systematisk måte, slik at det er usikkerhet knyttet til de nøyaktige tallene.

kommunesenteret, ikke bygge ned jordbruksarealer, strategisk plassering av enkelte næringer og strategier rundt bruken av LNFR-areal o.l.

I 44 av kommunene (42 prosent) har vi ikke funnet omtaler av mer langsiktig strategisk tenkning om arealbruken i kommunen, der disse er knyttet til samfunns mål. I mange av disse kommunene er det eldre plandokument, eller de mangler planer. Dette er en kjent utfordring for mange småkommuner.

Det er ingen småkommuner i Rogaland og Vestfold og Telemark som har arealstrategier. I Trøndelag har noen småkommuner spredte omtaler av strategisk arealbruk, uten at det er definert som arealstrategier. Vi finner med andre ord klare fylkesvise forskjeller.

Tabell 3.1. Antall kommuner med inntil 2500 innbyggere med arealstrategi, etter fylke.

| | Samfunns- del | Arealdel | Plan- strategi | Spredte omtaler | Ikke | TOT |
|---------------------------------|------------------|----------|-------------------|--------------------|------|-----|
| Rogaland | 0 | 0 | 0 | 0 | 3 | 3 |
| Møre og Romsdal | 1 | 0 | 0 | 1 | 0 | 2 |
| Nordland | 8 | 2 | 2 | 3 | 7 | 22 |
| Viken | 1 | 0 | 0 | 4 | 1 | 6 |
| Innlandet | 7 | 0 | 0 | 3 | 3 | 13 |
| Vestfold og Telemark | 0 | 0 | 0 | 0 | 6 | 6 |
| Agder | 3 | 3 | 0 | 0 | 4 | 10 |
| Vestland | 1 | 0 | 1 | 3 | 6 | 11 |
| Trøndelag | 0 | 0 | 0 | 5 | 9 | 14 |
| Troms og Finnmark | 9 | 1 | 3 | 0 | 5 | 18 |
| SUM | 30 | 6 | 6 | 19 | 44 | 105 |

3.1.2. Kommuner med arealstrategi

I alt har 42 kommuner, fordelt på sju fylker utarbeidet arealstrategi. Disse er lagt til enten kommuneplanens samfunnsdel, arealdel eller i planstrategi. Tabell 3.2. viser hvilke kommuner som

har arealstrategi i kommuneplanens samfunnsdel eller arealdel eller i planstrategi, og når planen ble vedtatt.

Tidspunkt for vedtak

Tidspunkt for når en plan ble vedtatt er et viktig moment. En planprosess går vanligvis over flere år. Det er mange steg på veien før endelig plan foreligger. Det skal utarbeides planstrategi, planprogram og planutkast, før endelig plan blir vedtatt. Det skal sikres medvirkning av ulike grupper og utkast til planprogram og planer skal på høringer blant regionale myndigheter og andre aktører. Dette er tidkrevende prosesser og ofte fører det til forsinkelser underveis.

18 av disse 42 kommunene har vedtatt planer som har med arealstrategi i løpet av det siste året, i 2020 eller seinere. Ni av disse kommunene er i Troms og Finnmark, og noen har ikke fått gjort det endelige vedtaket, men er helt i slutfasen med samfunnsdelen der arealstrategi inngår i plandokumentet. Slik tidsplanen i plan- og bygningsloven er tenkt, skal nytt kommunestyre vedta planstrategi, og deretter planene. Nyvalgte kommunestyrer i 2019 skal vedta planstrategi i løpet av 2020. I disse tilfellene har nyvalgt kommunestyre vedtatt kommuneplan i løpet av sitt første virkeår, og det kan være i «utakt» med den tenkte rekkefølgen. Samtidig kan det være gunstig at de vedtar kommuneplan tidlig i sin valgperiode, slik at kommuneplanen tidlig legger rammer for hva det nye kommunestyret vil prioritere. I mange av disse planene har de inkludert det nye verktøyet, arealstrategi, i kommuneplanens samfunnsdel.

Ytterligere fem kommuner vedtok arealstrategi samme år som kravet kom. Ti småkommuner vedtok arealstrategi i 2017 og 2018. Ni kommuner vedtok arealstrategi før 2016. Fire kommuner fra Nordland var veldig tidlig ute: Vega i 2007, Røst i 2008, Moskenes i 2010 og Herøy i 2014.

Blant de 42 kommunene som har utarbeidet arealstrategier er det 23 kommuner som har vedtatt planen etter 2019, da kravet om arealstrategi kom.

Hvem sørger for å få tatt inn arealstrategi?

Det kan se ut til at mange av kommunene som har arealstrategi har hatt bistand eksternt med å utarbeide planene. Dette inntrykket er basert på intervju med fylkeskommuner og gjennomgang av en del plandokument. Noen fylkeskommuner har i intervjuene sagt at de fraråder kommuner å bruke eksterne til et slikt arbeid fordi det kan gjøre eierskap og implementering vanskeligere. Mange småkommuner har begrenset plankompetanse internt, og mangler kapasitet og/eller kompetanse til å gjennomføre slike oppgaver, og benytter seg likevel av ekstern bistand. Enkelte slike eksterne konsulenter ser ut for å ha vært viktig for at arealstrategi er tatt med i planen. Det gjelder i første rekke når arealstrategi er lagt til kommuneplanens samfunnsdel og arealdel. Planstrategi utarbeider kommunene i hovedsak selv. Langt fra alle kommunene med arealstrategi har hatt ekstern bistand. Noen kommuner har dyktige planleggere som har sørget for at arealstrategi er innarbeidet i kommunens planer, og det endatil før det ble et formelt pålegg. Det er eksempler på at disse er blitt inspirert av nabokommuner eller hva fylket gjør.

Også innspill og veiledning fra regionale myndigheter kan være viktig for hva innholdet i en plan ender opp med. Seinere skal vi se hvordan fylkeskommunene selv mener de har veiledet om bruken av arealstrategi.

Tabell 3.2. Kommuner med inntil 2500 innbyggere med arealstrategi i kommuneplanens samfunnsdel, arealdel eller i planstrategien

| | Samfunnsdel | Arealdel | Planstrategi |
|--------------------------|--|--|--|
| Møre og Romsdal | Smøla (2020) | | |
| Nordland | Sømna (2017) Vega (2007) Herøy (2014) Hattfjelldal (2020) Træna (2017) Rødøy (2019) Beiarn (2020) Flakstad (2019) | Røst (2008) Moskenes (2010) | Gildeskål, (2020) Lødingen (2020) |
| Viken | Aremark (2017) | | |
| Innlandet | Vestre Slidre (2017) Stor-Elvdal (2019) Engerdal (2018) Tolga (2015) Os (2015) Vang (2015) Lom (2016) | | |
| Agder | Bygland (2020), Åseral (2020), Sirdal (2018) | Valle (2016) Bykle (2018) Iveland (2020) | |
| Vestland | Hyllestad (2018) | | Samnanger (2020–23) |
| Troms og Finnmark | Ibestad (2020) Karlsøy (2018) Storfjord (2020) Kvænangen (i planprogr) Hasvik (2019) Måsøy (under arb) Lebesby (2018) Berlevåg (2020) Nesseby (i planprogr) | Dyrøy (2019) | Lavangen (2020) Salangen (2020) Loppa (KPA i slutfase) |
| SUM | 30 | 6 | 6 |

3.1.3. Hvorfor mangler småkommuner arealstrategi?

Flere av informantene fra fylkeskommunene påpekte at mange småkommuner har gamle planer. Det fører til at nyere tema som er kommet opp de seinere årene mangler i planene. Det er ressurskrevende å oppdatere kommuneplanenes samfunnsdel og arealdel, det skjer ikke hver periode. Mange kommuner har begrenset planleggingskapasitet. Det kan være at den som har ansvar for samfunnsplanlegging også har flere andre ansvarsfelt, slik som næringsutvikling, klima og miljø, eller ansvar for tekniske deler av kommunens virksomhet, med reguleringsplaner og byggesaksbehandling, vann- og avløp e.l. Det kan medføre at kommunene må velge mellom planer og at de f.eks. ikke har kapasitet til å gjennomføre samtidige prosesser for kommuneplanens samfunnsdel og dens arealdel. Flere kommuner har høy turnover, også kommuner som i utgangspunktet har tilstrekkelig kapasitet. Det blir vanskeligere å ha kontinuitet og progresjon i mer langsiktig utviklingsarbeid når det er mye skifte av personell. Noen informanter har også påpekt at det gjerne «skjer lite» og er få endringer i disse kommunene. Det medfører mindre behov for oppdaterte planer og dermed arealstrategier.

Et annet punkt er i hvor stor grad regionale myndigheter i sin veiledning har vært opptatt av at kommunene utarbeider arealstrategi. Det er tydelig at det er fylkesvise forskjeller i vektleggingen.

3.2. Veiledning fra fylkeskommunene

Fylkeskommunene har veiledningsoppgaver overfor kommunene i plansaker og har sekretariatsansvar for regionalt planforum. Også Statsforvalteren gir veiledning til kommuner innen planlegging og har oppgaver ved mekling dersom innsigelser opprettholdes til kommunale planer. Mange fylker har faste plankonferanser og/eller regionale plannettverk, her deltar vanligvis også både fylkeskommunen og statsforvalteren. Dette er ordinære forum der planfaglige spørsmål blir tatt opp, og det er vanlig at nye krav og forventninger formidles gjennom slike formelle kanaler både fra fylkeskommunen og statsforvalteren (Angell, 2021).

Plan- og bygningsloven skisserer en vanlig tidsplan i planleggingen. Planstrategi skal vedtas innen ett år etter et nytt kommunestyre tiltrer. Dette er et viktig styringsredskap for hva slags planer som skal lages og vedtas i valgperioden. Ettersom det ble valgt nye kommunestyrer høsten 2019 skal dermed alle kommunene i løpet av høsten 2020 vedta planstrategi. Det betyr at kommuner og også fylkeskommunene har vært opptatt av å få planstrategien på plass. Fra intervjuene i fylkeskommunene kommer det klart fram at planstrategi har hatt prioritet både fra kommunenes side og fra fylkeskommunenes side det siste året. Mange har hatt planstrategi som tema i plankonferanser og andre plannettverk i 2019 og 2020, og også for veiledning fra fylkeskommunenes side. Planstrategi har vært lovfestet siden revisjon av plan- og bygningsloven i 2008.

Av de ti fylkeskommunene med kommuner med færre enn 2500 innbyggere har sju vært gjennom sammenslåing. Trøndelag lå i front og ble ny fylkeskommune fra 2018, de øvrige ble slått sammen fra 2020. Det innebærer at nye organisasjoner skal bygges opp og ny intern oppgavefordeling må gjennomgås. Det har skjedd samtidig som det har vært store restriksjoner pga. covid-19 pandemi, med begrensede muligheter til å møtes fysisk og til å være på arbeidsplassen, og mange har hatt hjemmekontor i lange perioder. Det kom også fram i intervjuene at i flere fylkeskommuner har dette medført at det har vært en ekstraordinær situasjon, og at det har ført til at det har tatt lengre tid for å få på plass nye rutiner og interne avklaringer. Nye veiledningsrutiner er ikke på

plass i de nye fylkene. Det var forskjeller mellom de gamle fylkene og nye rutiner og policy er ikke avklart (Angell, 2021). Dette har også påvirket måten fylkeskommunene har kunnet gi veiledning til kommunene, og i mangel av nye avklaringer har de fortsatt slik det gamle fylket gjorde. Noen har avlyst plankonferanser i 2020. Andre har erstattet tradisjonelle plankonferanser med nye og kortere nettbaserte møter.

Informanter fra de fleste fylkeskommuner forteller at arealstrategi er benyttet av større (by)kommuner, der det er stort arealpress og mange interessenter om arealene. Også sammenslåing av kommuner har medført behov for å utvikle en felles arealpolitikk, på tvers av de gamle kommunegrensene. Et gjennomgående funn er at ingen fylkeskommuner har veiledet generelt eller veiledet småkommuner særskilt om å innføre arealstrategi i kommuneplanens samfunnsdel.

I en av fylkeskommunene er informanten tydelig på at våren 2021 skal arealstrategi på dagsorden, nå etter at planstrategier er vedtatt i 2019–20. De argumenterer med at slik planfasene er vil det være naturlig å ta opp arealstrategi som tema når mange kommuner starter opp med nye planprosesser, og at arealstrategi blir tatt opp i tilbakemelding til kommunenes planprogram for samfunnsdelen. I denne fylkeskommunen er arealstrategier brukt i økende grad de siste to årene og tatt i bruk i regionale planer i pressområder. Det skal utarbeides en veileder for hvordan kommunene kan jobbe med arealstrategi og det skal være webinarer om temaet. Selv ikke i denne fylkeskommunen har det hittil vært gjort egne framstøt mot småkommunene, og fylkeskommunen påpeker at disse har begrensede planressurser.

Helhetlig planlegging med sammenheng mellom samfunnsdel og arealbruk

Fylkeskommunenes planveiledere mener gjennomgående at de har vært opptatt av helhetlig planlegging og at det må være sammenhengen mellom kommuneplanens samfunnsdel og arealdel. Imidlertid er det flere fylkeskommuner som innrømmer at de ikke har brukt begrepet «arealstrategi», men de mener likevel at tenkningen som ligger i arealstrategi er formidlet, selv om ikke begrepet er brukt. En fylkeskommune peker på at selv om de ikke har hatt arealstrategi oppe som eget tema i plankonferanser e.l. så er arealstrategi med på «sjekklista» slik at det blir etterspurt i planforum og er inne i fylkeskommunens rutiner. Begrepet arealstrategi er også tatt mer i bruk etter det kom inn i Nasjonale forventninger i 2019. I noen fylker har arealstrategi vært oppe i regionalt planforum, regionale plannettverk, plankonferanser, eller i tilknytning til enkeltkommuners planer i planforum.

I to fylkeskommuner poengterer de at de har anbefalt kommunene om å bruke arealregnskap når kommuneplanens arealdel skal utarbeides. På denne måten kan kommunene skaffe et kunnskapsgrunnlag der arealbehov klarlegges. Trenger en kommuner større næringsareal, eller boligareal eller er det annet areal det er knapphet på? Det jobbes med å lage bedre verktøy for å utarbeide arealregnskap.

Flere fylkeskommuner peker på at småkommunene heller ikke har etterspurt veiledning om arealstrategi.

Mer bistand i kommuneplanleggingen til småkommuner?

Fylkeskommunene bruker mye tid til å gi innspill til kommunale planer, også i høringer. Flere fylkeskommuner mener kommunene etterspør mer veiledning enn fylkeskommunene har kapasitet til å gi. Flere informanter peker på at mange småkommuner har begrenset kapasitet og/eller kompetanse innen planlegging. Fortsatt er det kommuner som ikke har utarbeidet og vedtatt planstrategier, selv om det skal gjøres innen et år etter kommunestyrevalg. Flere, særlig småkommuner, har gamle og foreldede planer. Informanter fra fylkeskommunene mener de forsøker å motivere kommunene til å oppdatere planene. Forsinkelser av ulike årsaker fører til at kommunene kommer i utakt med fasene slik plan- og bygningsloven har lagt opp til, og rekkefølgen i planene blir ikke stringent. Krav i Nasjonale forventninger stemmer ikke alltid overens med den planvirkeligheten småkommunene opplever. Flere av informantene i fylkeskommunene forteller at de har henvendelser fra småkommuner om at de trenger hjelp til å utarbeide planer. Det omfatter både mer overordnede spørsmål om hvordan retning og overordnede prinsipper skal utformes, hvor lang tidshorisont en må beregne, råd om medvirkning, men også mer praktisk hjelp. Noen informanter mener flere småkommuner er mer opptatt av arealdelen enn samfunnsdelen. Det er flere fylkeskommuner som bistår kommunene med kunnskapsgrunnlag og kommunestatistikk også til hjelp i planarbeidet (Angell, 2021).

Informanter i en fylkeskommune er eksplisitt på at de fraråder kommunene i å bruke eksterne konsulenter. Planer trenger å rotfestes og forankres både i administrasjonen og blant politikere, og det skjer best ved at de utarbeides internt. Bemanningssituasjonen i kommunene betyr mye, både for hva de får gjort på plansiden og også for hvor mye fylkeskommunene hører fra kommunene. Noen småkommuner hører fylkeskommunene mye fra, andre ingen ting. Noen kommuner er knyttet til felles plankontor for flere kommuner. Det er også et spørsmål om det finnes noen arenaer der småkommuner kan treffes og høste av hverandres erfaringer? Kanskje er dette en sak fylkeskommunene bør ta tak i?

Det pågår ulike prosjekter for å styrke kommuners planleggingskapasitet. F.eks. skal prosjektet Distriktskommune 3.0. bidra til å koble samfunnsplanlegging og utviklingsarbeid sterkere sammen. Der deltar småkommuner fra Nordland og Trøndelag og de respektive fylkeskommunene sammen med Distriktsenteret.² I Agder skal fylkeskommunen gjennomføre et prosjekt om kompetanseløft for samfunnsplanlegging. Kommunal og moderniseringsdepartementet og Distriktsenteret har nylig tildelt Høgskolen Innlandet og Universitet i Tromsø ansvaret for å gjennomføre et pilotprosjekt (i 2021–2022) for å styrke mindre kommuners kompetanse på å utforme arealstrategi i tilknytning til arbeidet med kommuneplanens samfunnsdel. Inntil 8 kommuner blir tatt med i prosjektet, som er basert på en kombinasjon av prosesskompetanse og planfaglig kompetanse, hensikten er å kunne gi bedre veiledning til mindre kommuner i deres arbeid med arealstrategi. Dette er eksempler på at det utprøves nye måter å drive veiledning.

² Kilde: [Tettere kobling mellom plan og samfunnsutvikling – Distriktsenteret](#) Lesedato 15.3.2021.

4. Case studier

I denne delen med casestudier er det valgt ut seks caser blant kommunene som har utarbeidet arealstrategier, fortrinnsvis i kommuneplanens samfunnsdel. Kriteriene som lå til grunn for utvalget er at det er en stund siden kommunene vedtok arealstrategi, slik at det er mulig å høste erfaringer og mulig å vurdere nytten av en slik strategi. Vi har derfor unngått kommuner som vedtok arealstrategi i 2020. Videre har vi valgt kommuner der arealstrategiene inneholder en strategisk, gjerne langsiktig og mer konkret tenkning om arealbruken i kommunen, slik at den er mer omfattende enn noen generelle og korte setninger. Vi har tatt hensyn til geografisk spredning, ulik næringsstruktur og arealutfordringer og arealmessig variasjon.

Dette har ledet til følgende seks caser: Lebesby i Troms og Finnmark, Flakstad i Nordland, Hyllestad i Vestland, Valle i Agder, Tolga i Innlandet og Aremark i Viken.

4.1. Lebesby

Lebesby kommune ligger på Nordkyn-halvøya i Finnmark, og har 1271 innbyggere. Kommunen omslutter den store Laksefjorden, der kjøreavstanden mellom kommunesenteret og bygda Veidnes (om lag 50 innbyggere) på vestsida av fjorden er 266 km. Av kommunens innbyggere bor om lag 900 (70%) i kommunesenteret Kjøllefjord. Ordfører er i perioden 2019–2023 fra AP, som sammen med SV har flertall i kommunestyret. Næringsmessig er kommunen dominert av fiske, fiskeoppdrett og industrier knyttet til disse næringene, i tillegg til en del jordbruk og reindrift.

4.1.1. Plansituasjon

Samfunnsdel «Lebesby mot 2035» med en kortfatta arealstrategi, under tittelen «samfunnsdelens arealrelevans» (se under) ble vedtatt oktober 2018. Arealdel ble vedtatt september 2019. Arbeidet med samfunnsdel og arealdel har inngått i et kommuneplan-prosjekt som pågikk 2016–2019, der arbeidet med arealdel har kommet i etterkant av vedtak av samfunnsdel.

Arbeidet med samfunnsdel/arealstrategi/ arealdel er i hovedsak utført av kommunens eget planpersonale. Plansjef er sjøl fra kommunen, tilbakeflyttet etter høgre utdanning og jobbpraksis i Sør-Norge.

4.1.2. Arealstrategien

«Samfunnsdelens arealrelevans» er inkludert på side 30 i «Samfunnsdel, bakgrunnsdokument», i Kommuneplan for Lebesby kommune 2018–2035. Dette punktet avslutter samfunnsdelen, og kan omtales som kommunens arealstrategi. Arealstrategien følger opp det foregående punktet i samfunnsdelens bakgrunnsdokument, et punkt kalt «Lebesby mot 2035 – mål og strategier».

I tillegg til bakgrunnsdokumentet har kommunen utarbeidet og vedtatt en kortfatta versjon av samfunnsdelen, bygd opp omkring fire «mål og strategier»: Levende Lebesby, inkluderende Lebesby, mulighetsorienterte Lebesby, kompetente Lebesby. Denne kortversjonen inneholder ikke formuleringer om arealrelevans/arealstrategi.

Figur 4.1. Arealstrategi, for Lebesby kommune³

6 Samfunnsdelens arealrelevans

Mål, strategier og prioriteringer i kommuneplanens samfunnsdel legger direkte og indirekte føringer for arealbruk. Lebesby kommune har parallelt med utarbeidelsen av samfunnsdelen jobbet med kommuneplanens areal- og kystsonedel.

I arbeidet med å meisle ut fremtidig arealutvikling er det spesielt tre overordnede tema som må tas opp:

Arealbruk i bygdene: Det bør legges til rette for utbygging sentralt i bygdene. En mer konsentrert bebyggelse gir bedre forutsetninger for å skape mer attraktive sentrumsområder, samtidig som friluftsarealer rundt bygdene bevares. Det bør avsettes areal til både bolig- og nærings-/industriformål.

Fritidsbebyggelse: Friluftsliv og hytteliv er en viktig kilde til trivsel og folkehelse for kommunens innbyggere. I enkelte områder av kommunen er det nå få ledige tomter igjen, samtidig som etterspørselen vedvarer. I ny arealdel bør det legges opp til flere fritidsboliger.

Akvakultur: Hvordan sjøbasert oppdrett skal håndteres i ny kommuneplan er en av hovedutfordringene i planprosessen. Det er spesielt oppdrettslokaliteter i flerbruksområder og medfølgende arealkonflikter det har vært strid om, i tillegg til bekymring knyttet til næringens miljøpåvirkning og kommunale styringsmuligheter. Disse forholdene må drøftes i arbeidet med ny areal- og kystsonedel. I folkemøtene avholdt i forbindelse med samfunnsdelen har det også kommet innspill fra innbyggere som ønsker mer oppdrett, fra innbyggere som ønsker sjø- eller landbasert oppdrett med lukket teknologi, samt innspill om at det bør legges til rette for oppdrett av andre typer arter enn laks. Disse innspillene tas med videre i arbeidet med areal- og kystsonedelen.

4.1.3. Arealstrategiens fokusområder

Den kortfatta arealstrategien har tre fokusområder:

- (1) arealbruk – bygder og sentrumsområde
- (2) fritidsbebyggelse
- (3) akvakultur

Formuleringene knyttet til arealbruk i bygder og i kommunesenteret signaliserer en tilrettelegging for konsentrert bebyggelse, samtidig som det vektlegges at alle de mindre bygdene skal ha ei

³ Kilde: Lebesby mot 2035. Kommuneplan for Lebesby kommune 2018-2035. Samfunnsdel, bakgrunnsdokument.

framtid (bygdene er Dyfjord, Bekkarfjord, Lebesby, Kunes, Veidnes, i tillegg bor det et fåtall innbyggere utenfor disse bygdene).

Når det gjelder fritidsbebyggelse utenfor tettsted/bygder tenker kommunen å tilrettelegge for flere fritidsboliger.

Akvakultur-punktet tydeliggjør først og fremst de spenningene som knytter seg til plassering av nye oppdrettsanlegg, både når det gjelder i forhold til øvrig næringsutøvelse, fritidsformål og natur/miljøhensyn. Heller enn entydig å anviser retning tegner arealstrategien her et tydelig utfordringsbilde og et behov for balansering av ulike hensyn. Samtidig har kommunen avstått fra å definere «flerbruksområder», med den begrunnelse at dette kunne skape en uoversiktlig situasjon. Her kan det bemerkes at kommunen har svært store arealer, både land, kyst- og sjøarealer, og dermed mulighet til å unngå f.eks. for tette etableringer av oppdrettsanlegg.

Miljø- og klimahensyn er tydelig til stede i arealstrategiens punkt 1 og 3, mens punktet om fritidsbebyggelse ikke har slike formuleringer. I intervju med politisk ledelse blir det framholdt at bærekraft i stor grad handler om bærekraftige samfunn, og her har kommunen initiert et eget prosjektarbeid, med mål om å skape bedre synergier mellom havbruksnæringer og samfunn.

4.1.4. Arealstrategiens bakgrunn: Fylkesnivået gir innspill på planutkast

Informanter fra kommunen svarer på spørsmål om bakgrunnen for at det ble laget arealstrategi, at dette hadde sammenheng med tilbakemeldinger om behovet for å inkludere en arealstrategi i samfunnsdelen, fra (daværende) Finnmark fylkeskommune og fra Statsforvalteren. Begge instanser hadde påpekt dette, og det ble fulgt opp fra kommunens side, der en arealstrategi ble formulert og inkludert i den endelige versjonen av samfunnsdelen. Arbeidet med arealstrategi kom dermed relativt sent inn i planarbeidet.

At arealstrategien ble såpass knapp, ca. en halv side og med tre tiltakspunkt, skyldtes at kommunen i det pågående planarbeidet hadde jobbet så godt som parallelt med samfunnsdel og arealdel, og at det derfor var en enkel og naturlig del av planarbeidet å følge opp strategier fra samfunnsdelen i arealdelen. Informanter påpekte at dersom det var mer tidsspenn mellom samfunnsdelen og arealplanprosessen ville det være nødvendig å bruke mer tid på selve arealstrategien.

At kommuneplanarbeidet ble organisert som en integrert prosess, og som et prosjekt, hadde sin bakgrunn i at eksisterende planverk var utdatert og ikke av god kvalitet på arealsida da prosessen startet opp i 2015, samt at det på denne tida var oppstått et betydelig utbyggingspress i kystsonen knyttet til oppdrett og oppdrettsrelatert industri. Den gamle planen åpnet i teorien for oppdrett hvor som helst, og et tydelig utbyggingspress på arealsida hadde utløst et presserende behov for oppdatering av planverket. Samtidig ble det opplevd som hensiktsmessig å lage en tydelig sammenheng mellom samfunnsdel og arealutvikling, organisert i et integrert planprosjekt, og en egen prosjektleder ble engasjert for dette.

4.1.5. Innspill og deltakelse: Folkemøter, dialogmøter

Ettersom arbeidet med samfunnsdelen i høy grad var motivert ut fra behovet for en oppdatert arealdel, ble medvirkninga knyttet til samfunnsdelen sterkt preget av aktuelle arealspørsmål. Av samfunnsdelens bakgrunnsdokument framgår det at det ble avholdt 8 folkemøter i

kommuneplanprosessen (møte om hhv. samfunnsdel og om arealdel/kystsonedel på hvert av de fire stedene). I tillegg ble det gjennomført fire mer temaspesifikke møter og hele 18 dialogmøter med kommunale og statlige instanser og næringslivsaktører, samt møte i Regionalt planforum. En informant bemerker at «runden» med folkemøter om samfunnsdelen hadde ført til stort engasjement, også i arealspørsmål, og dette nok hadde ført til at interessen for å delta på folkemøte om arealdelen derfor var blitt mindre. Innspillene fra befolkning, næringsaktører og offentlige instanser har vært mange, og har hatt betydning for innholdet i arealstrategien. Mange og til dels motstridende interesser har gjort seg gjeldende, og ført til at arealstrategien bærer preg av å skulle balansere mellom mange hensyn: «*Planen var et gedigent kompromiss – alle er litt misfornøyd*».

4.1.6. Oppfølging og kopling til plansystemet

Med en integrerte arbeidsmodell som Lebesby har valgt for kommuneplanarbeidet, plasserer arealstrategiarbeidet seg sentralt i overgangen fra samfunnsdel til arealdel.

4.1.7. Veiledning – kontakt med fylkesnivået

For Lebesby var det avgjørende at både fylkeskommune og statsforvalter pekte på behovet for å tydeliggjøre koplingen mellom samfunnsdel og arealdel. Dette skjedde imidlertid sent i planprosessen, etter at planlegger hadde oversendt utkast til samfunnsdel til regionale myndigheter. Ut fra intervjuene fikk vi inntrykk av at kontakten med statsforvalter var til størst hjelp for å få en sammenheng mellom samfunnsdel og arealdel i planarbeidet.

4.2. Flakstad

Flakstad i Lofoten har 1272 innbyggere (i 2020), og er en av seks Lofoten-kommuner, tre kommuner er mindre (Værøy, Røst og nabokommunen Moskenes) og to kommuner er større (nabokommunen Vestvågøy og Vågan). Kommunesenteret er Ramberg, og det er flere levende bygder/fiskevær i kommunen. Fiskeri har historisk vært viktig, og er det fortsatt, i tillegg er reiseliv blitt stadig viktigere. Turiststrømmen gir store utfordringer særlig med tanke på sanitærforhold og avfallshåndtering. I 2018 ble Lofotodden nasjonalpark etablert og deler av denne ligger i kommunen (Kommuneplanen). Ordføreren kommer fra Sp med varaordfører fra Sv. Det ble ny ordfører og flertallskonstellasjon fra 2019.

4.2.1. Plansituasjonen

Kommuneplanens samfunnsdel ble vedtatt i 2019. «Flakstadsamfunnet mot 2031, kommuneplanens samfunnsdel 2019–2031». Førstegangs behandling var 9.april 2019 og endelig vedtak var 11.juni 2019.

I forkant av dette var det en reguleringsprosess for de tre fiskeværene, Fredvang, Ramberg og Napp, kalt «Fremtidens fiskevær». Det ble laget områdeplaner for hvert av disse fiskeværene, ved

hjelp av ekstern bistand.⁴ Da disse prosessene pågikk ble det tydelig at det var behov for en overordnet kommuneplanens samfunnsdel for hele kommunen.

Andre halvår 2021 skal arbeidet med ny arealdel til kommuneplanen starte opp, først med planprogram. Gjeldende arealdel ble vedtatt i 2010.

Kommunen hadde ekstern bistand fra en lokal kompetansebedrift, SALT, til å utarbeide kommuneplanens samfunnsdel. Slik vi har forstått var de sentrale gjennom hele planprosessen.

4.2.2. Arealstrategien og fokusområder

Arealstrategien ligger som siste punkt i kommuneplanens samfunnsdel, den går over to sider (side 29 og 30). Det er først en innledende tekst. Her vises det til at arealstrategien er bindeledd mellom samfunnsdelen og arealdelen i kommuneplanen, og at den angir hovedmål og prioriteringer for langsiktig arealbruk. Dette skal ligge til grunn for revisjon av arealdelen, samtidig som mål og strategier i samfunnsdelen ligger til grunn for arealstrategien. Innledningen viser også til de begrensede arealene som er i kommunen, i skjæringspunktet mellom fjell og hav. Behovet for å ta hensyn til klimaendringer, risiko og sårbarhet i arealplanlegging og byggesaksbehandling er tatt inn i innledningen. Det presiseres at det skal tas særlige hensyn til naturfarer og eksisterende og framtidige klimaeninger, der særlig nedbør, flom, stormflo og skred må tas hensyn til. I tillegg er befolkningsvekst, næringsutvikling, og dilemmaet mellom satsing på turisme og håndtere turismen slik at den oppleves bærekraftig for lokalsamfunnet.

Videre er arealstrategien strukturert etter fem hovedmål, med underpunkt. Disse fem hovedmålene er knyttet til fire av seks overordnede mål i samfunnsplanen. Det overordnede målet om helse er ikke er ikke fulgt opp i arealstrategien med hovedmål. Det er to overordnede mål om barn og unge i samfunnsdelen, dette er samlet i et punkt i arealstrategien. I tillegg har arealstrategien et hovedmål om infrastruktur og samferdsel, det har ikke direkte parallell til et overordnet mål fra samfunnsdelen.

Innholdet i arealstrategien og de fem hovedmål, med tilhørende underpunkt er følgende:

- **Levende kommunesenter og attraktive og bærekraftige bygder og fiskevær.**
Her er det 10 underpunkt som omfatter en oppdatert areal- og boligpolitikk, tilrettelegge for areal til boligbygging i alle bygder og kommunesenteret Ramberg skal videreutvikles. Det er også underpunkt om sosiale møteplasser og utvikling av idrett og kulturfasiliteter.
- **Bærekraftig kommune der miljø ivaretas.**
Her er det sju underpunkt. Disse omhandler levedyktig landbruk, gangforbindelse mellom kommunesenteret og et boområde, organisere turismen bærekraftig for lokalsamfunnet, utvikle innfallsporten til Lofotodden nasjonalpark, særlig parkering, sanitæranlegg og avfallshåndtering, kulturhistoriske og naturikoniske friluftsområder sikres for allmennheten, inkludert strender.
- **God infrastruktur og sikker samferdsel**
Her er det 10 underpunkt. De to første underpunktene omhandler å vurdere krav om konsekvensutredning av endret bølgegang ved stormflo før utbygging/ending ved

⁴ Kilde: Reguleringsplan (områdeplan) for Fredvang – 2. gangs politisk behandling, 18/12 [reguleringsplan-omradeplan-for-fredvang-2-gangs-politisk-behandling.pdf \(flakstad.kommune.no\)](https://www.flakstad.kommune.no/lesedato/18.3-reguleringsplan-omradeplan-for-fredvang-2-gangs-politisk-behandling.pdf) Lesedato 18.3

havnene, og prioritere tiltak som håndterer naturfarer for infrastruktur og bebyggelse. Videre bedre kollektivtransporttilbudet, flere punkt omhandler E 10, innkorting, rassikring gang- og sykkelsti, avkjøringer og et punkt om infrastruktur for økt turiststrøm, med avfallshåndtering og toalettfasiliteter gjentas her.

- Lofotens beste kommune for barn og ungdom.
Her er det ni underpunkt. Disse omhandler skoler og barnehager med attraktive uteareal og godt innemiljø, legge til rette for fysisk utfoldelse i barnehage, skole og fritid, sykle og gå trygt i sine nærmiljø, medvirkning i arealplanprosesser, kort avstand mellom aktivitets- og kulturtilbud og sentrale funksjoner for barn og unge.
- Levende næringsliv i vekst
Her er det 8 underpunkt. Opprettholde havnestrukturen og utvikle havnene, offentlig samarbeid med private og kystsoneforvaltning som tar hensyn til fiskeri- og havbasert næringsvirksomhet. Videre er det punkt om landbruk også i kombinasjon med turisme, eliminere flaskehalsen inn og ut av havnene, vurdere kystsonenplan tatt inn i arealplanen, ha god kontakt med fiskeri- og havbruksnæringen og kartlegge områder aktuell for framtidig utvikling.

Dette viser en bred smørbrøddliste. Fem hovedmål og 44 underpunkt som skal gi føringer for prioriteringene til kommunen. Med så mange punkt gir dette ikke så mye rettesnor for prioriteringer.

Klima, miljø og bærekraft er klart til stede også i arealstrategien både i den innledende teksten og er ivaretatt i underpunkt i de fire første hovedmålene. Det gjelder sosiale møteplasser, differensierte boligtilbud under hovedmålet om levende kommunesenter og attraktive bygder, dette er punkt med relevans til sosial bærekraft. I punktet om bærekraftig kommune omtales både gangforbindelse, regulering av turismen og sikre parkering, sanitærforhold og avfallshåndtering, sikre allmennhetens tilgang til strender og turmuligheter og tilgang til natur. I hovedmålet om infrastruktur er punktet om å vurdere bølgegang ved stormflo og håndtere naturfarer for infrastruktur, kollektivtransporttilbud, gang og sykkelvei. I punktet for barn og ungdom er det flere punkt om å stimulere til fysisk aktivitet, gå og sykle, kollektivforbindelser.

Figur 4.2. Arealstrategi, for Flakstad kommune, kilde: Flakstadsamfunnet mot 2031⁵

Arealstrategi

Dette kapitlet vil presentere hovedmål og prioriteringer som må ligge til grunn i arbeidet med fremtidig arealplan.

Arealstrategien er bindeleddet mellom samfunnsdelen og arealdelen i kommuneplanen. Den angir hovedmål og prioriteringer for kommunens langsiktige arealbruk, og skal ligge til grunn for revisjon av kommuneplanens arealdel. Mål og strategier i samfunnsplanen ligger til grunn for arealstrategien.

Flakstad kommune har en forholdsvis kompleks geografi, med umiddelbar nærhet til storhavet og med bratte fjell på alle kanter av kommunen.

Muligheten for bebyggelse ligger i skjæringspunktet mellom fjell og hav, noe som legger premisser for hvordan bebyggelsen kan fortsette å utvikle seg.

Kommunen skal ta hensyn til klimaendringer, risiko og sårbarhet i sin arealplanlegging og byggesaksbehandling. Det skal tas særlig hensyn til naturfarer og eksisterende og fremtidige klimaendringer. For Flakstad er det forhold knyttet til nedbør, flom, stormflo og ulike typer skred som er spesielt relevant i samfunnsplanlegging, arealplanlegging og byggesaksbehandling¹.

Flakstad skal ønske nye innbyggere velkommen, og legge til rette for tilflytting for å ta del i befolkningsveksten som skjer i regionen. I tillegg tilrettelegge for næringsutvikling og flere arbeidsplasser. Kommunen skal legge til rette for økt verdiskaping innen turisme og samtidig forvalte turismen på en måte som oppleves som bærekraftig for lokalsamfunnet.

¹ Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2015

Hovedmål:

Flakstad har et levende kommunesenter og attraktive og bærekraftige bygder og fiskevær
Prioriteringer kommunen må følge:

- Kommunen skal ha en tydelig og oppdatert areal- og boligpolitikk som skiller mellom bolig, fritidsbolig og bolig for korttidsutleie.
- Tilrettelegge for arealer til boligbygging i alle bygdene i kommunen.
- Legg til rette for utvikling av et differensiert boligtilbud. Både for eie- og leiemarked, også korttids og sesongbasert.
- Legge til rette for sosiale møteplasser på flere nivåer for alle aldre.
- Bygdene skal være attraktive bo- og arbeidssteder.
- Det offentlige samarbeider med de private for utvikling i hele kommunen.
- Nye omsorgsboliger skal ses i sammenheng med omsorgs- og helsefunksjoner, butikk og andre relevante sentrumsaktiviteter.
- Boligutvikling og sentrumsfunksjoner ses i sammenheng med næringsutvikling.
- Ramberg skal videreutvikles som et moderne kommunesenter.
- Arealplan skal legge til rette for utvikling av idrett og kulturfasiliteter i samarbeid mellom kommune og lokale organisasjoner.

Hovedmål:

En bærekraftig kommune der hensynet til miljø ivaretas
Prioriteringer kommunen må følge:

- Sikre et levedyktig landbruk som ivaretar verdiskaping, kulturmiljø og -landskap, og tiltak som legger til rette for generasjonsskifte i landbruket.
- I påvente av gang og sykkelsti, etablere gangforbindelse mellom Ramberg og Jusneset.
- Turismen skal forvaltes på en slik måte at den oppleves som bærekraftig for lokalsamfunnet.
- I samarbeid med nasjonalparkstyret, utvikle Fredvang som nordre innfallsport til Lofotodden nasjonalpark og bidra til å løse utfordringer knyttet til parkering, sanitæranlegg og avfallshåndtering.
- Kulturhistoriske og/eller naturikoniske friluftsområder skal ikke privatiseres, kommersialiseres, dekkes til eller bygges på, med mindre det er til offentlig gode.
- Sikre allmenhetens tilgang til Rambergstranden og øvrige strender i kommunen jf. Pbl. § 1-8.
- Tydeliggjøre turer og tilgangen til naturen i hver bygd.

Hovedmål:

God infrastruktur og sikker samferdsel
Prioriteringer kommunen må følge:

- Før utbygging og endring av topografi omkring havnene, vurder om det bør være krav om konsekvensutredning i forhold til endret bølgegang ved stormflo.
- Prioritere tiltak som reduserer og håndterer naturfarer i forhold til infrastruktur og bebyggelse.
- Jobbe aktivt for å forbedre kollektivtransporttilbudet innad i kommunen og til nabokommunene.
- Infrastruktur som E10, internkommunikasjon, og øvrig kommunikasjon som gang- og sykkelvei og nærhet til natur skal legges til rette for.
- Gang- og sykkelsti, med avkjøringer langs E10 og parkeringsplasser vil være sentralt for utviklingen av Ramberg som kommunesenter.
- Arealplan legger til rette for at tiltak nevnt i Hovedplan for vannmiljø, vann og avløp 2018-2028 gjennomføres.
- Kommunen jobber strategisk for rassikring og innkorting av E10.
- Strategisk arbeid for å realisere Nasjonal Transportplans prosjekt E10 Nappstraumen – Å.
- Jobbe aktivt for å forbedre kollektivtransporttilbudet innad i kommunen og til nabokommunene.
- Tilrettelegge nødvendig infrastruktur som møter behov for avfallshåndtering og toalettfasiliteter tilpasset den økte turiststrømmen.

Hovedmål:

Lofotens beste kommune for barn og ungdom
Prioriteringer kommunen må følge:

- Skolene og barnehagene i Flakstad skal ha gode og attraktive utearealer, ha godt innemiljø og lite støy.
- Vi skal legge til rette for fysisk utfoldelse i barnehage, skole og fritid.
- Utvikle og vedlikeholde uteområder som stimulerer til lek og aktivitet.
- Barn og unge skal i størst mulig grad kunne gå eller sykle trygt i sitt nærmiljø.
- Leke- og møteplasser med mulighet for fysisk aktivitet i alle bygdene.
- Det skal være trygge og gode oppvekstvilkår.
- Vi skal legge til rette for at barn og unge får medvirke i arealplanprosesser.
- Vi skal jobbe for gode kollektivforbindelser.
- Fasiliteter for innendørs- og utendørsaktiviteter vektlegges.
- Det skal være kort avstand mellom et variert aktivitets- og kulturtilbud og sentrale funksjoner for barn og unge.
- Relevant planverk skal på alle nivå legge til rette for et rikt aktivitetstilbud.

Hovedmål:

Et levende næringsliv i vekst
Prioriteringer kommunen må følge:

- Opprettholde dagens havnestruktur og legge til rette for at havnene utvikles i tråd med den generelle utviklingen i fiskerinæringen.
- Det offentlige samarbeider med de private for utvikling i hele kommunen.
- Kystsonesforvaltningen tar hensyn til fiskeri- og havbasert næringsvirksomhet.
- God dialog mellom kommune og næringsliv for å stimulere til utvikling.
- Legge til rette for at landbruksnæringen kan kombinere turisme med tradisjonelt landbruk.
- Arbeide for å eliminere flaskehals for inn og utførsel til havnene i Flakstad.
- Kystsonesplan vurderes tatt inn som del av arealplan.
- Kommunen har god kontakt med fiskeri- og havbruksnæringen og kartlegger områder på land og i sjø som i fremtiden kan bli aktuell for utvikling.

4.2.3. Arealstrategiens bakgrunn

I Flakstad kommune har det vært stor utskifting i administrasjon og ingen av dagens ledere (kommunedirektør, ass. kommunedirektør og enhetsleder for teknisk enhet) jobbet i kommunen da prosessen med kommuneplanens samfunnsdel pågikk. Høy turnover er jo ikke en ukjent

⁵ Kilde: <https://flakstad.kommune.no/f/p1/i89e060fc-54c2-4f60-99f2-349242089650/kommuneplanens-samfunnsdel-vedtatt-versjon.pdf>

problematikk for mange (distrikts)kommuner. Selv om administrasjonen ikke var med på utarbeidelsen av planen er det likevel administrasjonen som skal følge opp arbeidet.

Vi har ikke fått fram detaljer i hvordan arealstrategi kom inn i dokumentet, men vi går ut fra at bidraget fra SALT har vært viktig for at planen har arealstrategi. Det er i alle fall ikke indikasjon på at det var krav fra regionalt nivå som bidro til at det kom med. Samfunnsplanen ble vedtatt i juni 2019, og det var om lag på samme tid som de nasjonale forventingene ble lagt fram.

4.2.4. Innspill og deltakelse: Folkemøter, dialogmøter

Kompetansebedriften SALT som dro arbeidet med kommuneplanens samfunnsdel, gjennomførte etter det vi kjenner til arbeidet med en stor bredde av medvirkningstiltak overfor ulike grupper i kommunen. Det er gjennomført innspillmøter, innbyggerundersøkelser, barnetråkk, intervju med utvalgte målgrupper, SWOT analyser på enhetsnivå, stand i kommunesenteret og fotokonkurranse. Det har også vært åpen konkurranse om kommunens visjon. Kommunens innbyggere og ansatte har bidratt med innspill og prioriteringer. Også informasjon og underlagsdokumenter fra prosessene i arbeidet med «Framtidens fiskevær» har vært brukt i planarbeidet.

Det står eksplisitt i kommuneplanens samfunnsdel at «Arealstrategien er utformet med bakgrunn i offentlig statistikk og medvirkning belyst i de seks fokusområdene presentert innledningsvis.»

En informant bekreftet at det var mye medvirkning og involvering av en rekke ulike grupper og interessenter i arbeidet med kommuneplanens samfunnsdel. Formannskapet fulgte arbeidet med planen tett.

4.2.5. Oppfølging og kopling til plansystemet

Det er vedtatt at kommuneplanens arealdel skal revideres og planprogram skal utarbeides andre halvår 2021. Informanter påpeker at der er flere punkt som må klargjøres, f.eks. bygging i 100 m beltet. Premisser som er lagt i samfunnsplanen og i arealstrategien vil være førende når arealdelen skal revideres.

Da det nye kommunestyret konstituerte seg etter valget i 2019 ble det i den politiske plattformen vedtatt at kommunen skal være «arealnøytral». Det har skjedd etter samfunnsdelen ble vedtatt og det må jobbes for å finne ut hvordan det kan iverksettes og hva det betyr, f.eks. hvordan skal arealnøytralitet kombineres med næringsutvikling og areal til ny næringsvirksomhet.

4.2.6. Veiledning – kontakt med fylkesnivået

De som gjennomførte planprosessen fra administrasjonens side er gått over i andre stillinger, og det er ny ordfører etter valget i 2019. Gjennom de intervjuene vi har hatt har vi derfor ikke fått informasjon om i hvilken grad det har vært kontakt med fylkesnivået i arbeidet med arealstrategi, utover det ordinære ved at regionale myndigheter får kommuneplanens samfunnsdel til uttalelse.

4.3. Hyllestad

Hyllestad kommune ligger i Vestland fylke, i ytre Sogn. Kommunen grenser til Fjaler og Høyanger, Sognefjorden danner grense mot Gulen og Solund. Det er 1328 innbyggere (i 2020) og kommunen

har ingen områder som etter SSB sine definisjoner er tettbygd. Leirvik, Hyllestad og Sørbøvåg er de største bygdene i kommunen. Hjørnesteinsbedriften er et skipsverft i Leirvik, ellers er landbruk og oppdrett viktige næringer. Kommunesenteret er Hyllestad. Ordføreren er fra Arbeiderpartiet og varaordføreren fra Høyre.

I kommuneplanens samfunnsdel er de særlig opptatt av de demografiske utfordringene kommunen har, med lave fødselstall og en uheldig alderssammensetning med mange eldre og få unge.

4.3.1. Plansituasjonen

Kommuneplanen samfunnsdel ble vedtatt i 2018. Planprogrammet for arealdel ble vedtatt i mai 2019 og utkast til arealdel er sendt på høring i mars 2021, noe forsinket pga. pandemien.

4.3.2. Arealstrategien og fokusområder

Arealstrategien er en og en halv side mot slutten av kommuneplanens samfunnsdel. Det er siste delkapittel, kapittel 4.3, der overskriften er «Føringer for utarbeiding av arealdelen». Selv om ikke begrepet «arealstrategi» benyttes, er de punktene som tas opp nettopp strategiske føringer for langsiktig arealtenking.

Delkapitlet som utgjør arealstrategien, inngår i det mest omfattende kapitlet i samfunnsplanen. Kapittel 4, prioriterte tema i kommuneplanen, omfatter 18 sider av totalt 28 sider (i tillegg til vedlegg). Delkapittel 4.1 om «Hyllestad som samfunn» går over ca 10 sider og omfatter sentrumsutvikling, boligbygging, natur, miljø og folkehelse, kultur, fysisk aktivitet, idrett og friluftsliv, klima, risiko og sårbarhet, infrastruktur og verdiskaping. Delkapittel 4.2 er «Hyllestad kommune som organisasjon», dette er på knappe fem sider. Her er temaene oppvekst, voksenopplæring og flyktningetjeneste, helse og omsorg og tekniske tjenester. Så til slutt delkapittel 4.3 om føringer for arealdel.

I dette delkapitlet om arealstrategi forklarer første avsnitt formålet; Arealstrategi er et viktig verktøy for å virkeliggjøre strategiske valg fra samfunnsdelen, og at disse er utarbeidet i forlengelsen av samfunnsdelen.

I andre avsnitt er det «omtale/utfordringer/problemstillinger». Her pekes det på at arealdelen skal trekke opp langsiktig grense mellom by- og tettstedsområder og store sammenhengende landbruks, natur – og friluftsområder.

Målene for arealplanen framkommer i tredje avsnitt. Det er konkretisert i fire punkt. Første punkt viser til utvikling av Hyllestad som sentrum, det andre punktet skal sikre levende grender uten reduksjon av dyrkbar eller dyrket mark. Tredje mål skal sikre godt jordvern, arealdisponering og styrke senterutviklingen. Siste mål er at vannforekomstene ikke skal gjøres verre, og at nye bygg og bruk skal bidra til å nå miljømål.

Det siste avsnittet viser 11 konkrete føringer for arealdelen, fremstilt som kulepunkt. Først gjøres det avgrensning av areal til tettstedsdanning i tre bygder (Hyllestad, Sørbøvåg og Leirvik). Det settes ikke av større områder for spredt bosetting, men det skal avklares om noen områder skal settes av til spredt bosetting. Et punkt omfatter at hovedprinsippene for LNF områdene er at spredt boligbygging må skje uten å redusere landbruksareal. Som hovedregel skal ikke bygging skje på

dyrkbare eller dyrket mark og boliger må være knyttet til stedbundet næring og ikke komme i konflikt med verdifulle naturtyper. Det er også retningslinjer for fritidsboliger, disse skal ikke bygges på jordbruksareal og skal bygge opp om boligstrategiene i kommuneplanens samfunnsdel. Det skal utarbeides temakart som viser jordbruksareal som ikke er i drift. Det skal settes av områder for akvakultur. Det er et punkt om kulturminner. Et punkt viser til avgrensning av sentrumsområdet, og at områdereguleringsplaner for de tre bygdene skal revideres. Siste punktet viser til at økosystemets tilstand og biologisk mangfold skal beskyttes i planleggingen.

Planen peker på å bygge opp rundt sentrum i Hyllestad, det virker fortsatt for å være spenninger mellom de tre bygdene i kommunen. Et annet viktig punkt er hvordan LNF-områdene skal forvaltes og brukes til næring.

Figur 4.3. *Arealstrategi, for Hyllestad kommune* Kilde: *Kommuneplan samfunnsdel, Hyllestad 2018–2030*⁶

4.3 Føringer for utarbeiding av arealdelen

Føremål

Arealdelen til kommuneplanen er eit viktig verktøy for å verkeleggjere dei strategiske vala som er gjort i samfunnsdelen. Samfunnsdelen legg dei samfunnsmessige grunngevingane for arealbruken, og dei behova vi skal materialisere i arealdelen. Arealdelen vert utarbeida i forlenging av samfunnsdelen. For å sikre at arealdelen på best mogleg måte, følgjer opp samfunnsdelen, har vi i dette kapitlet samla og konkretisert tema, føresetnadar og retningsliner som skal leggest til grunn for arealplanen.

Omtale/utfordringar/problemstillingar

I gjeldande arealplan ligg det inne store LNF område som gir lite føringar for meir spesifikk arealbruk. Erfaring har vist at vi treng ein arealdel som i større grad tek utgangspunkt i spesifikke behov og konkretiserer arealbruken i ulike område. Det er og behov for å ha ein arealdel som trekker opp langsiktige grenser mellom by- og tettstadsområde og store samanhengande landbruks-, natur- og friluftsområde. Spørsmål vi har stilt er:

- Kva har vi av behov for areal til næringsutvikling som bidreg til å dekke behova i næringslivet, og som er lokaliserte utifrå omsynet til den samla samfunnsutviklinga i kommunen?
- Kva for landbruksområde treng vi å sikre for å legge til rette for nye og grønne næringar som er knytte til jordbruk og skogbruk (grønt reiseliv, mat med lokal identitet og utnytting av bioenergi m.m.)?
- Kva for areal treng for å bidra til ei berekraftig utvikling av fiskeri- og havbruksnæringa og sikre nok areal i kystsonenplanlegginga?

⁶ Kilde: <https://www.hyllestad.kommune.no/tenester/plan-og-tekniske-tenester/plan/kommuneplan/ny-samfunnsdel-2018-2030/samfunnsdel-2018-2030/> Lesedato 18.3.2021.

- Kan vi gjennom arealdelen få kunnskap om ulike sider ved arealbruken, som til dømes.:
 - Gjengroing
 - Jordbruksareal som ikkje er i aktiv drift
 - Natur og friluftsområde av lokal og regional verdi
 - Arealbruk i sjø i høve ureinings situasjonen som grunnlag for framtidig forvaltning

Mål for arealplanen

- Arealplanlegginga skal sikre areal og utvikling av Hyllestad som sentrum
- Arealplanlegginga skal sikre levande grender utan reduksjon av dyrkbar eller dyrka mark.
- Arealplanlegginga skal sikre godt jordvern, god arealdisponering og samtidig styrke senterutviklinga i kommunen
- Ny arealbruk skal ikkje gjere tilstanden av vassførekomstar (elvar, bekkar, innsjøar, kystvatn) verre. Der det er mogleg skal nye bygg og bruk bidra til at miljømål vert nådd

Konkrete føringar for arealdelen:

- Arealdelen skal konkretisere og avgrense arealbruk knytt til tettstaddanning i Hyllestad sentrum, Sørbøvågen og Leirvik.
- Arealdelen skal ikkje konkretisere større område for spreidd busetnad
- For å redusere talet på dispensasjonssaker, bør ein i arbeidet med arealdelen avklare om nokre område vert satt av til spreidd bustadbygging, til dels i Sørbøvåg.
- Retningslinjer for spreidd busetnad i LNF område. Hovudprinsippa i retningslinene skal være:
 - Spreidd bustadbygging må skje utan å redusere landbruksareal og drift av landbrukseigedomar
 - Bustadbygging av einskildhus skal som hovudregel ikkje skje på dyrka, dyrkbar mark eller andre verdifulle naturtypar.
 - Bygging av einskilde bustadar skal være knytt til stadbunden næring
 - Bygging skal ikkje kome i konflikt med verdifulle naturtypar
- Retningslinjer for utbygging av fritidsbustadar
 - Ikkje bygge på jordbruksareal jamnfør jordvernstrategi for Sogn og Fjordane
 - Utbygginga skal bygge opp om bustadstrategiane i samfunnsdelen
- Utarbeide temakart som viser samanhengande jordbruksareal som ikkje er i aktiv drift
- Ved å innarbeide gode og framtidretta områder for akvakultur
- Kulturminna i kommunen må implementerast i arealdelen for å sikre vern.
- I tråd med regional planføresegn skal Hyllestad kommune gjennom kommuneplan eller områderegulering avgrense og definere sentrumsområdet.
- Sentrumsutviklinga skal fylgjast opp ved revidering av områdereguleringsplan for sentrumsområda Hyllestad, Leirvik og Sørbøvåg.
- Framtidig planlegging beskyttar økosystemets tilstand og biologiske mangfald.

4.3.3. Arealstrategiens bakgrunn

Det var trolig en innleid konsulent, som var godt oppdatert i planfaglig tenkning, som bidro til at arealstrategier ble lagt inn i samfunnsdelen. Ingen av informantene kunne erindre at noen stilte spørsmål om arealstrategi skulle være med, eller hvem som brakte det inn i planen.

Fra politisk hold argumenteres det med at arealstrategi nok setter sterkere fokus på arealtenkingen og at det gir retning for arealbruken og rammer for arbeidet med kommuneplanens arealdel som nå pågår, og det trekkes fram som positivt.

4.3.4. Innspill og deltakelse: Folkemøter, dialogmøter

Det var lagt opp til ulike prosesser for å få innspill fra ulike grupper i kommunen da kommuneplanens samfunnsdel ble laget. I tidsplanen som er lagt ved i kommuneplanens samfunnsdel kommer det fram at det var lagt opp til møter med organisasjoner og ulike lag, (pensjonistlag, eldreråd, ungdomsråd), det skulle være eget møte med ungdomsråd og temamøte om eldres behov. Det var egne møter med næringsforeningene f.eks. om det var særlig viktig næringsareal. Det er gjennomført folkemøter, men disse hadde begrenset engasjement, særlig blant yngre. Alle kommunale sektorene var involvert og tungt inne i planarbeidet innenfor sine ansvarsområder.

Samfunnsplanen var også i regionalt planforum. Det var tanken å ha dette mer oppe i det interkommunale samarbeidet kommunen er med i, med HAFS-kommunene (Hyllestad, Askvoll, Fjaler og Solund) enn det som i praksis skjedde. Dels skyldes det spenninger om tenkningen rundt utviklingen mellom de ulike kommunene.

I arbeidet som har pågått med kommuneplanens arealdel, som ble sendt på høring i mars 2021, var det planer om å ha bredere medvirkning enn det har vært mulig å få til i en tid med koronabegrensninger. Selve høringen blir derfor svært viktig.

4.3.5. Oppfølging og kopling til plansystemet

Arealstrategien inngår i kommuneplanens samfunnsdel. Ifølge informanter danner den et viktig grunnlag for utarbeidelsen av kommuneplanens arealdel. Punktene som er prioritert i arealstrategien er i stor grad fulgt opp i arbeidet med arealdelen. De medvirkningsprosessene som inngikk i arbeidet med samfunnsdelen er blitt viktigere enn planlagt også for arealdelen, ettersom korona har satt begrensninger for å gjennomføre planene for medvirkning i arealdelen.

4.3.6. Veiledning – kontakt med fylkesnivået

Planene har vært tatt opp i regionalt planforum og det har vært dialog mellom kommunen og fylkeskommunen i etterkant. Planer og tanker fra kommunen sin side blir utfordret på regionnivået i forhold til hva som er nasjonale og regionale føringer. Administrasjonen forsøker å imøtekomme føringene regionale myndigheter gir.

Fra politisk hold blir det påpekt at samarbeid med regionale myndigheter er viktig.

4.4. Aremark

Arealstrategien i Aremark kommune er det siste kapittelet i *kommuneplanens samfunnsdel*, fra 2017. Aremark ligger lengst sørøst i Viken fylke, tidligere Østfold fylke. Kommunen grenser til Halden i sør og Sverige i øst og har 1325 innbyggere (2020). Haldenvassdraget, med sine mange sluser, renner gjennom kommunen i nord-sør-retning. Kommunen har en rekke mindre sentra, men mye av befolkningen er knyttet til området ved Aremarksjøen. Lengst i nord der ligger Strømsfoss med sine sluser. Det er viktig område for reiselivet. Ved sørenden av Aremarksjøen ligger Fosby, som er kommunesenteret. Fosby består av en nordre del med skole, bibliotek, idrettsanlegg, servering og boliger. Den søndre delen har butikk, bank, politi, rådhus og framtidige boligområder, se kart i figur 4.4. Et viktig element i arealstrategien er hvordan disse områdene kan knyttes bedre sammen til et funksjonelt sentrum.

I inneværende kommunestyreperiode (2019–2023) har Senterpartiet ordføreren og er største parti (52 %). De har støtte fra Krf, mens Arbeiderpartiet og Høyre er i opposisjon. I perioden 2015–2019, da Samfunnsplanen med arealstrategi ble utarbeidet, hadde Senterpartiet også ordføreren, med støtte fra Høyre. Da var Arbeiderpartiet i opposisjon, sammen med Krf.

Av vel 350 sysselsatte i Aremark (2017) bor ca 250 i kommunen. Det er flest sysselsatte innen kommunale tjenester, landbruk, bygg og anlegg samt ulike tjenesteytende næringer. Aremark har relativt mange hytter (ca 700) og disse er blant annet lokalisert til Aremarksjøen og «Fjellområdet» vest for Aremarksjøen.

4.4.1. Plansituasjon

Aremark har hatt et plansamarbeid med Rømskog og Marker. Sammen utarbeidet de en felles planstrategi RAM 2012–2016. Dette skulle bidra til at kommunene «trakk i samme retning». Samfunnsplanen, vedtatt i 2017, har følgende overordna mål for samfunnsutviklingen i Aremark kommune:

1. Vi vil ha fornøye innbyggere, i alle grupper og lag av befolkningen. Vi skal ha spesielt gode oppvekstvilkår for barn og unge i Aremark.
2. Vi vil opprettholde vårt lokalsamfunn uavhengig av hvordan kommunen er organisert i framtiden.
3. Vi vil utnytte potensialet for gode tjenester som ligger i at Aremark er en liten og oversiktlig kommune.

Kommuneplanens samfunnsdel har et siste kapittel med en relativt detaljert arealstrategi. Etter arbeidet med samfunnsplanen startet kommunen arbeidet med arealdelen 2020–2032. Planen var første gang behandlet i kommuneplanutvalget i mars 2019. Etter andre gangs offentlig ettersyn ble arealdelen behandlet i kommunestyret 28.05.2020. Det forelå da en rekke innsigelser. I perioden fra høsten 2020 fram til midten av februar 2021 var det flere møter mellom kommunen og fylkesnivået. På et tidspunkt forelå det 22 innsigelser, men dette ble etter mekling løst og kommunestyret foretok den endelige behandlingen 18. februar 2021.

Under arbeidet med samfunnsdelen hadde kommunen bistand fra Halden arkitektkontor, som også hadde organisert arbeidet med den felles RAM-planstrategien. Den har en bred omtale av ulike arealspørsmål, blant annet har den tema som «Langsiktig arealbruk og utviklingsretninger». Begrepet arealstrategi er likevel ikke bruk i den felles planstrategien.

4.4.2. Arealstrategien og dens fokusområder

Følgende mål fra samfunnsdelen er ifølge arealstrategien styrende for strategien:

- Å legge opp til en boligsammensetning og bebyggelsesstruktur som tilrettelegger for et godt liv for en aldrende befolkning.
- Å legge til rette for et levende lokalsamfunn med nyskapingsevne, verdiskaping, kulturelt mangfold, frivillig innsats og like muligheter for alle.
- Å legge til rette for utvikling av et godt lokalsenter, attraktive sentralt beliggende boliger med tilgjengelige fellesarealer og møteplasser, og god dialog med næringsvirksomheter, utbyggere og innbyggere.

- Å stimulere til sosial interaksjon mellom innbyggere, næringsliv, offentligheten og besøkende ved å tilrettelegge for nærhet mellom funksjoner og tilbud.
- Kommunen vil ta en aktiv rolle for å utvikle mer varierte boligtyper enn man kan tilby i dag.
- Hovedstrategi er tettstedsutvikling, men fortsatt åpent for områder definert for spredt boligbygging.
- Bebyggelse med henvendelse mot vassdrag; liberalt i avgrensede områder, under klare forutsetninger, og mindre liberalt for øvrig.
- Områder med god kapasitet mht. VA og tilgang til gang- og sykkelveinett prioriteres som byggeområder.

På bakgrunn av dette behandler de temaene «Motor for sentrumsutvikling», «Bebyggelsesstruktur», «Fosby», «Strømsfoss» og «Fritidsbebyggelse». Dette er supplert med relevant kart, se figur 4.4.

Figur 4.4. Arealstrategi, for Aremark kommune Kilde: Framsikt. Kommuneplan samfunnsdel,⁷

6 Arealstrategi

Følgende mål fra samfunnsdelen vil være styrende for arealstrategien:

- Å legge opp til en boligsammensetning og bebyggelsesstruktur som tilrettelegger for et godt liv for en aldrende befolkning
- Å legge til rette for et levende lokalsamfunn med nyskapingsevne, verdiskaping, kulturelt mangfold, frivillig innsats og like muligheter for alle.
- Å legge til rette for utvikling av et godt lokalsenter, attraktive sentralt beliggende boliger med tilgjengelige fellesarealer og møteplasser, og god dialog med næringsvirksomheter, utbyggere og innbyggere.
- Å stimulere til sosial interaksjon mellom innbyggere, næringsliv, offentligheten og besøkende ved å tilrettelegge for nærhet mellom funksjoner og tilbud.
- Kommunen vil ta en aktiv rolle for å utvikle mer varierte boligtyper enn man kan tilby i dag.
- Hovedstrategi er tettstedsutvikling, men fortsatt åpent for områder definert for spredt boligbygging.
- Bebyggelse med henvendelse mot vassdrag; liberalt i avgrensede områder, under klare forutsetninger, og mindre liberalt for øvrig.
- Områder med god kapasitet mht VA og tilgang til gang- og sykkelveinett prioriteres som byggeområder.

Motor for sentrumsutvikling

Det kan være hensiktsmessig å velge seg ett prosjekt å konsentrere seg om, for å styre bygdesenterutviklingen i ønsket retning. Det er naturlig at dette er et prosjekt det er bred oppslutning om, som man kan kanalisere innsatsen mot, og som kan fungere som katalysator for andre prosjekter. I Aremarks tilfelle kan dette være å få opparbeidet et torg på plassen foran bankbygget, der skolen sto. Det bør også arbeides for et pilotprosjekt med klyngetun.

Bebyggelsesstruktur

Ideelt sett skulle Fosby sentrum hatt én kjerne, slik at funksjonene i best mulig grad kunne underbygge hverandre. Det er ikke tilfelle, og det er heller ikke ønskelig å forsøke å flytte butikk, bensinstasjon og funksjonene i bankbygget til Furulund-området da dette blir en for krevende operasjon. Det er derfor ønskelig å søke å forbinde de to kjernene med linjer som unngår den tungt trafikerte Fv21. Det er i kommunedelplan for Fosby sentrum lagt opp til nye boligområder på østsiden av bankbygget, og dette området kan med fordel knyttes opp mot Fosbyåsen.



⁷ [7 Arealstrategi \(framsikt.net\)](https://www.framsikt.net) Lesedato 18.3.2021.

Fosby

Aremerk kommune ønsker å satse på Fosby som kommunesenter. Dette er imidlertid ikke helt uproblematisk, gitt Aremarks struktur. Bygdesenteret Fosby kan sies å ha to kjerner, dette er også beskrevet i kommunedelplan for Fosby sentrum. En strategi for å imøtekomme denne strukturen er å styrke forbindelseslinjene.

Fosby skal i regionalt perspektiv ha status som områdesenter. Dette innebærer også en avsetning av langsiktig grense i kommuneplanens arealdel.

Det er mer interessant for Aremarksamfunnet å drøfte arealstrategi som ledd i utviklingen av lokalsamfunnet, snarere enn et ledd i utviklingen av Østfold som helhet. Det er imidlertid ikke noe motsetningsforhold mellom disse perspektivene: De strategier som denne kommuneplanen skisserer for å opprettholde og styrke Aremark som kommune dreier seg i hovedsak om å utvikle bygdesenteret på Fosby, og å videreutvikle boligtilbudet i dette området. Dette sammenfaller med Fylkesplanens ønske om en mer tilbakeholden arealbruk, om enn med en annen argumentasjon.

Aremerk ønsker å satse på bygging av klyngetun på Fosby og Strømsfoss. Klyngetun er flere boliger som er organisert rundt et felles uterom. Denne boligtypen kan egne seg godt for småbarnsfamilier som ønsker å bo landleg, men samtidig ha et fellesskap med naboene, og kort vei til funksjoner i sentrum.

Strømsfoss

Strømsfoss har nettopp fått en ny områderegulering, som har til formål å tilrettelegge ytterligere for rekreasjon og turistnæring, ved å utnytte de attraksjoner som allerede er på stedet, og utvikle disse videre. Strømsfoss er en viktig historisk del av Aremark, og ansees som viktig for historieformidlingen av Haldenkanalen. Av historiske bygninger som drives som turistattraksjoner i dag kan man nevne:

- Fossen med Mølla (kunstutstillinger og demonstrasjonsdrift av den gamle mølla), Kraftstasjonen og Møllerens hus (husfild/brukskunst og kafé)
- Tangen med friluftsområde, slusevokterbolig, friluftscene/-teater
- Kanalen med sluse, landhandleri/forretning og turistanlegg

Kommunen ønsker å satse videre på Strømsfoss som turistdestinasjon, med fokus på steds- og historisk tilpasset arkitektur av høy kvalitet.

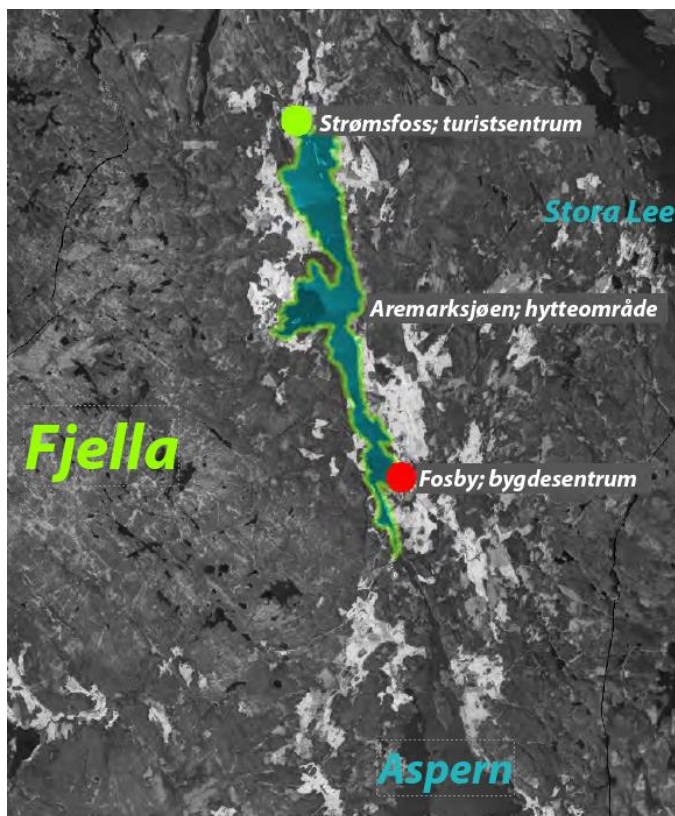
Fritidsbebyggelse

Tettheten av fritidsbygninger er høyere enn boliger, og Aremark er slik sett å anse som en turistkommune. Sommermånedene holder liv i lokalbutikkene.

Kommunen er en populær fritidsboligkommune, og opplever pågang på dette området. Fritidsboligmarkedet representerer et stort økonomisk potensiale for kommunen så vel som lokale utviklere, entreprenører og handelsstand. Det bidrar også til økt aktivitet i kommunesenteret på Fosby og på turismeknutepunktet på Strømsfoss. I tillegg bidrar fritidsboligbefolkningen med positiv omdømmebygging og fungerer som ambassadører for Aremark i sine hjemkommuner.

Aremerk ønsker seg mer fritidsboligbebyggelse, og det er ønskelig at denne i størst mulig grad er med på å aktivisere Fosby og Strømsfoss. Tilknytning til vassdraget ansees som avgjørende for at fritidsboligbebyggelsen skal være attraktiv nok til å tiltrekke seg de utviklerne og kjøperne som er kvalitetsbevisste.

Aremerk kommune ønsker å utvikle eksisterende fritidsboligfelt videre. Grunnleggende sett mener Aremerk kommune det er hensiktsmessig å være liberal på utbygging i de områdene som allerede er "tatt hull på", og å være mer restriktiv i områder som er mindre berørt. Basert på dette prinsippet ønsker Aremerk kommune å føre en liberal strandsone- og utbyggingspolitikk i allerede berørte områder, og sikre urørte naturområder mot ny utbygging.



4.4.3. Arealstrategiens bakgrunn og prosessen

Arealstrategien var opprinnelig ikke med i kommuneplanens samfunnsdel. Strategien ble inkludert etter en «restart» av arbeidet med samfunnsdelen. En innleid planlegger ble sentral i dette arbeidet. Vedkommende hadde erfaring fra fylkesnivået og tok med seg kunnskap om arbeid med arealstrategi fra det nivået. Flere av temaene fra strategiarbeidet på fylkesnivået og arbeidet med fylkesplan fra Østfold har paralleller til det som ble innholdet i arealstrategien for Aremark.

Under arbeidet med kommuneplanens samfunnsdel var det særlig to perspektiver som det var viktig å få med. Det ene var å utvikle et hovedsentrum, mens det andre var å bygge i strandsonen for å styrke reiseliv og næringsliv. Begge perspektivene er klart framme i arealstrategien.

Bærekraft var på det tidspunktet ikke så fokusert som i dag, og er ikke tatt inn i arealstrategien. FNs mål for bærekraftig utvikling er kommet mer fram i den senere tid.

4.4.4. Oppfølging og kopling til plansystemet

Mye av arbeidet med samfunnsdelen og arealdelen ble gjort av samme person, og det ses som en fordel for oppfølgingen av samfunnsdelen over til arealdelen. Informanter påpeker at det er viktig med en samfunnsdel som peker ut hovedretningen for samfunnsutviklingene.

Arealstrategien (kalt fokusområde 6) er nevnt og framhevet i kommunens budsjett og økonomiplan for 2020–2023 (s. 16–17). Etter en gjengivelse av målene i arealstrategien tar budsjett og økonomiplanen opp «dagens situasjon» (s. 17):

Dagens situasjon

Det viktigste verktøyet for å oppnå målene innenfor dette fokusområdet er å ha en arealdel av kommuneplanen som gir rom for en ønsket utvikling og som er et godt styringsverktøy. Arbeidet med dette planforslaget har pågått over mange år, men det jobbes nå intenst med å avklare innsigelser som er kommet ved første gangs høring av planforslaget slik at planen kan legges ut på høring igjen og deretter kan egen godkjennes av kommunen. Dernest må kommunen ha fokus på å være en god samarbeidspartner for de som skal realisere områder/enkelttomter innenfor planen samtidig som man forholder seg til de prosesser og det lovverket som skal styre utvikling.

Det er jobbet målrettet for å komme ajour med bygge- og delesaker samt oppmåling av tomter. Etterslepet på disse områdene er i det alt vesentlige ivaretatt.

På tross av denne gjengivelsen så er ikke arealstrategien mye brukt i økonomiplanarbeidet. I arbeidet med arealplanen forelå det en rekke innsigelser, bl.a. knyttet til at kommunen ønsket å bygge nært Haldenvassdraget. Videre ønsket de at bygninger i forbindelse med spredt boligbygging ble skilt ut som egne mindre soner, slik at man fikk en forenklet behandling av dette i forhold til at de ligger i LNFR områder – slipper å søke dispensasjon fra LNFR.

Ettersom arealstrategien er en del av samfunnsdelen så kan ikke regionale myndigheter gi innsigelse til de langsiktige arealsatsingene som kommuner vedtar i samfunnsdelen. Det kan ha ført til at kommunens politikere følte at de stod så sterkt at de kunne legge fram en arealplan som bidro til å oppfylle kommunens samfunnsmessige mål, selv om det var i konflikt med overordna mål knyttet til blant annet utbygging i strandsone, nær Aremarksjøen.

Før den siste meklingen hos Statsforvalteren forelå det 22 innsigelser til kommuneplanens arealdel. Kommunen viste til at forslagene i arealplanen var knyttet til samfunnsdelen og løftet fram i arealstrategien i samfunnsdelen. De fikk trolig større gjennomslag hos Statsforvalteren og oppnådde mer utbygging nær vassdraget i Fosbyområdet, fordi dette var knyttet til samfunnsdelen via arealstrategien.

4.5. Valle

Arealstrategien i Valle kommune er presentert i starten av kommuneplanens arealdel (2015–2027). Valle kommunen ligger nesten øverst i Setesdalen i Agder. Kommunen har 1164 innbyggere (2020). Elva Otra samt riksvei 9 danner en nord–sør-akse gjennom kommunen. Suleskardsvegen (FV 450), fra den søndre delen av kommunen, er en viktig samferdselsåre vestover til Rogaland. Valle med sine 298 innbyggere er kommunesenteret. Det andre tettsteder er Rysstad, hvor bl.a. Setesdalsmuseet ligger. Det er samme ordfører fra Arbeiderpartiet og varaordfører fra Høyre i innværende og forrige kommunestyreperiode. Arbeidet med planen ble startet under kommunestyreperioden fra 2011, og det var med en annen ordfører enn i dag.

I kommunen er det to store hytteområder. Det ene ved Store Bjørnevatn på østsiden av dalføret, ved fylkesvei 45 mot Dalen. Det andre ved Furustøyl på vestsiden av hoveddalføret, i Setesdals vesthei langs Suleskardvegen mot Sirdal og Rogaland. Fjellområdene i Valle er inkludert i Heiplanen, en regional plan med fokus på ivaretagelse av villreinens leveområder. Valle har store

inntekter fra kraftutbygging. Det er flest sysselsatte i kommunal tjenesteyting (36 % 2012), dernest bygge- og anleggsvirksomhet. Resten av de sysselsatte er fordelt på et bredt spekter av næringer.

4.5.1. Plansituasjon og arealstrategi

På midten av 2010-tallet ble det initiert en ny arealplan for Valle. Mange ønsket at de gikk direkte på en arealdel, men det ble et flertall for at de først utarbeidet samfunnsdelen fordi utfordringene ble best behandlet i den. Arealdelen skulle så speile samfunnsdelen. De to planene, begge med planperiode 2016–2028, ble vedtatt samtidig den 22.6.2016.

Samfunnsdelen pekte på fire hovedsatsingsområder for planperioden 2016–2028.

1. Samferdsel
2. Bokvalitet
3. Næringsliv
4. Kultur og fritid

For hvert satsingsområde var det formulert en målsetting. Dette ga grunnlag for en arealstrategi, som ble plassert først i arealplanen, figur 4.5. De enkelte kulepunktene er basert på svært konkrete vurderinger.

Det er uklart hvorfor arealstrategien ble plassert i arealdelen. Det er tilsvarende plassering også i nabokommunen Bykle (2018). Planarbeidet i Valle (og Bykle) ble assistert av en ekstern konsulent. Arealdelen har følgende målsettinger og videre konkretisering i underpunkter, se figur 4.5.

Når det gjelder forholdet til bærekraft så mener sentrale respondenter at de ivaretar dette i stor grad. De viser særlig til kommunens store produksjon av vannkraft og det medfører at de kommer godt ut med fornybar energi og den siden av bærekraft. De mener også at de tar vare på vernet vassdrag (Tovdalsvassdraget – vassdrag øst for Otra-vassdraget) samt at de forholder seg til Heiplanen.

Figur 4.5. Arealstrategien i Kommuneplanens arealdel i Valle kommune.

1.1 Samferdsle

Målsetting

Valle kommune skal ha eit effektivt, framtidretta og trafikkikkert vegnett bygd opp omkring riksveg 9 gjennom Setesdal som hovudåre, med forgreiningar til Dalen i aust, via fylkesveg 45, og til Sirdal i vest, via Fylkesveg 337.

Arealstrategi samferdsle

- Vi skal arbeide for utbetring av riksveg 9. Det vil seie gul midtstripe gjennom heile Setesdal til Hovden.
- Vi skal ha eit trafikkikkert vegnett i heile kommunen. Trygg skuleveg er særst viktig!
- Vi skal følgje opp trafikkikkerheitsplanen og vedlikehaldsplanen for kommunale vegar.
- Fylkesveg 45 mot aust skal ha god standard og bli ein del av ny hovudveg frå Oslo til Stavanger. Det er naudsynt med utbetring av vegen og sikring mot ras og snøskred.
- Vi skal arbeide for at fylkesveg 337, Brokke-Suleskardvegen, skal bli heilårsveg. Det må startast naudsynt utgreiingsarbeid i denne planperioden. Ein føresetnad for å få Brokke- Suleskardvegen som heilårsveg er at det må takast omsyn til villrein. Tilhøva for villreinstamma skal ikkje bli dårlegare enn dei er i dag. Brokke-Suleskardvegen skal bli ein del av ny hovudveg frå Oslo til Stavanger.
- Åraksøyne luft- og motorsportsenter skal vidareutviklast.

1.2 Bukvalitet

Målsetting

Valle kommune skal vere ein attraktiv stad å bu, med gode oppvekstvilkår og omsorgstilbod for alle.

Arealstrategi bukvalitet

- Vi skal legge til rette for bustader som støtter ulike krav frå innbyggjarane. Det skal leggast til rette for ulike bustadtypar.
- Vi skal styrke busetnaden i og i nærleiken av sentrumsområda. Det skal kunne byggast leilegheiter for å få liv og røre i sentruma våre.
- Vi skal legge til rette for sosiale møteplassar. Det er viktig at ein har møteplassar for alle aldrar i sentrum og i bustadområda.
- Vi skal sikre og vedlikehalde gode leikeareal og godt utemiljø i bustadområda, barnehage, skule og SFO.
- Tome gardsbruk er ein ressurs som ikkje er nytta godt nok. Det er viktig å få fleire bruk ut på marknaden då mange etterspør denne buforma.

1.3 Næringsliv

Målsetting

Valle kommune skal ha eit breitt og inkluderande næringsliv, der verksemder innan kultur og handverk og naturbaserte verksemder står sterkt. Valle kommune skal vere ein attraktiv «fritidskommune» for Sør-Vestlandet.

Arealstrategi næringsliv

- Eksisterande næringsliv skal støttast og vidareutviklast på ein berekraftig måte.
- Vi skal vere opne for nye idear og nyskaping, men det skal vere berekraftig utvikling. Dette gjeld både innføre arealbruk, økonomi og samfunnsutvikling.
- Det er viktig å legge til rette for, og take vare på arbeidsplassar innan kompetansekravjande verksemder og teknologi. Kraftproduksjon er eit døme på dette.
- Landbruksnæringa er viktig for Valle, og må støttast og vidareutviklast. Vi skal støtte vidareforedling av råvarer og stø opp om satsinga på «kortreist og lokal mat». Kulturlandskap er ein viktig ressurs for Valle kommune.
- Massedeponi etter kraftutbygging er avsett til område for råstoffutvinning. Dersom det blir opna nye massetak eller eksisterande massedeponi vert opna på nytt, skal det lagast reguleringsplan med føresegner som gjev føringar for bruk i anleggsperioden og etterbruk av areala, jamfør PBL § 11-9,1.
- Vi må utvikle nye område for fritidsbustader og vidareutvikle noverande hytteområde.
 - Brokke-området, dvs. Furestøyl og Kvisle, er hovudsatsingsområde for høgstandard hytteutbygging. Høgstandard er full utbygging med veg fram til hytta, straum- og kommunikasjonslinjer, vatn og avlaupsløysingar.
 - Det er naudsynt å arbeide med ei standardheving av hytteområda omkring Bjørnevattn. Det er viktig å få straumforsyning og mobildekking til området.
 - Vi ynskjer å tilby fritidsbustader med ulike nivå på standarden. Det vil seie område som ikkje har overordna/felles straumforsyning eller vatn- og avlaupshandtering. Dei mest aktuelle områda er i dag omkring Myklevattn og Evardalen, men òg mindre område på Austheia.
- Vi vil legge til rette for attraktive aktivitetar for tilreisande og fastbuande heile året.
 - Fjellklatring er ein viktig aktivitet i Valle. Det er ein naturbasert aktivitet som ikkje treng stor grad av tilrettelegging.
 - Legge til rette for ulike aktivitetstidbod langs Otrå.

1.4 Kultur og fritid

Målsetting

Valle kommune skal tilby attraktive kultur- og fritidsaktivitetar for fastbuande og tilreisande. Kommunen skal støtte opp om lag, foreningar og anna frivillig arbeid.

Arealstrategi kultur og fritid

- Det er viktig å ha gode bygg for å få eit rikt og variert kulturliv. Dette gjeld ikkje minst kulturbygg og bibliotek.
- Valle kommune har gode anlegg til idrett. Det er naudsynt at desse blir vidareutvikla og haldne oppe på ein god standard.
- Utvikling av sentrumsområda på Rysstad og i Valle er særskild viktig for å få gode møteplassar og aktivitetar knytt til sentrumsområda. Det må vere eit godt aktivitetsområde for barn og ungdom i sentrum. Dette er særskild viktig for å gjere sentrum attraktive å opphalde seg i for alle aldrar.
- Samordna planarbeid er viktig for å legge til rette for turstiar – løyper og aktivitetstilbod. Det er laga sti- og løypeplan som må brukast strategisk for å få eit attraktivt tilbod for fastbuande og tilreisande.
- Kulturminne og kulturlandskap er viktig for utvikling av Valle kommune. Ein kan lage aktivitetar som bygger på desse verdiane.
- Det skal lagast kulturminneplan innan 2018. Dette vil skje i saman med Aust-Agder fylkeskommune.

4.5.2. Innspill og deltakelse: Folkemøter, dialogmøter

Forrige arealplan for Valle var fra 2002. Vi har ikke detaljert oversikt over prosessen med samfunnsdelen og arealdelen. Ifølge en presentasjon fra et møte i 2013⁸ skulle et utkast til planprogram på høring, med mål om oppstart av det i juni 2013. Denne presentasjonen signaliserte gode intensjoner om deltakelse, og at «Fritidsbusetnad» skulle bli et viktig tema.

Planprogrammet for kommuneplan Valle 2014–2026 ble vedtatt av kommunestyret i juni 2014. Her skiller det eksplisitt mellom samfunnsdelen og arealdelen. Det vises til at revisjonen av kommuneplanen er omtalt i planstrategien fra 2012. Ifølge planprogrammet vil de i samfunnsdelen legge vekt på; samferdsel, bokvalitet, arbeidsplasser og næringsliv samt kultur og fritid. Dette er de samme hovedtema som i den nevnte vedtatte samfunnsdelen samt i arealdelen.

Styringsgruppa for planarbeidet var et utvidet formannskap som inkluderte alle partiene i kommunestyret, også en representant for Krf, som ikke var med i formannskapet. Det skulle opprettes tre arbeidsgrupper, for henholdsvis bokvalitet, næring samt kultur og fritid. Vi har ikke oversikt over den faktiske gjennomføringen av ulike temamøter og andre møter, herunder med fylkesmann og fylkeskommune via planforum. Ifølge planprogrammet var det imidlertid planlagt to folkemøter og to temamøter. Det var intensjon om at planen ble vedtatt i desember 2014. *Planprogrammet har ingen omtale av arealstrategi, altså synes det å ha komme til senere.* Ifølge respondenter ble det gjennomført en rekke møter med ulike aktører for å få en omforent plan.

4.5.3. Oppfølging og kopling til plansystemet og nytten av arealstrategien

Handlingsplan- og økonomiplan for 2017–2020 nevner ikke arealstrategien. Det gjør heller ikke kommunal planstrategi 2020–2024 eller gjeldende handlingsplan og økonomiplan.

Ifølge en respondent er prioriteringer i handlingsplan og økonomiplan gjort på bakgrunn av samfunnsdelen. På den annen side så oppfyller prioriteringene i handlingsplan og økonomiplan også det som i stor grad står i arealstrategien, men ikke detaljert. Grunnen til dette er at hovedmålene fra samfunnsdelen og den videre spesifisering i arealdelen i stor grad reflekterer langsiktige mål og prioriteringer i Valle kommune. En kan si at det er et bredt og langsiktig eierskap til hovedtrekkene i utviklingen av Valle, men arealstrategien som sådan har ikke fungert som et politisk styringsredskap. Inkluderingen av arealstrategien anses likevel som en potensiell styrke og et «pedagogisk grep» fordi mange planleggere forholder seg mer til arealdelen enn til samfunnsdelen. Da blir plasseringen i starten av arealdelen en påminnelse om samfunnsdelen og de arealmessige sider av den.

Det er vanskelig å peke på direkte nytte av arealstrategien i seg selv fordi dette er tema som man uansett jobber med i kommunen, både politisk og administrativt.

⁸ Presentasjon for hyttefolk, https://www.bjornevatn.no/images/vedlegg/Kommuneplan_for_Valle_p%C3%A5skem%C3%B8te.pdf (Lesedato 25.03.2021).

4.5.4. Veiledning og oppfølging

Kommunen har en utfordring med tilgang til kompetanse innen planlegging og ser for seg at de vil ha nytte av veiledning fra fylkeskommunen i forbindelse med planlegging. Det er også ønske om oppbygging av felles plankompetanse i Setesdalen.

4.5.5. Lærdommer fra Valles arealstrategiarbeid

Det ser ut til at arealstrategi i starten av arealdelen kom inn i de senere faser av arbeidet med arealdelen. Det er vanskelig å trekke ut spesielle effekter av arealstrategien, fordi den inkluderer langsiktige mål og tiltak som kommunen uansett arbeider mot å realisere. Samfunnsdelen er likevel viktig fordi den har langsiktige mål for samfunnsutviklingen. Ved at målene er gjentatt og konkretisert i forhold til arealbruk i arealdelen er det likevel en potensiell nytte fordi en ofte forholder seg mer konkret til arealdelen. En arealstrategi innledningsvis blir dermed en påminnelse om mål fra samfunnsplanen og deres arealmessige konsekvenser.

4.6. Tolga

Arealstrategien i Tolga er inkludert i Kommuneplanens samfunnsdel 2015–2027. Tolga kommune ligger langs Glåma nord i Østerdalen i Innlandet fylke. De hadde i 2020 1562 innbyggere. Største tettsted og administrasjonssentrum er Tolga med 569 innbyggere (2020). Ordføreren i perioden 2019–2023 er fra SV, mens varaordføreren er fra Arbeiderpartiet. I forrige periode, 2015–2019, var det ordfører fra Senterpartiet. Landbruket og bearbeiding av landbruksprodukter er viktigste næring.

4.6.1. Plansituasjon

Gjeldende arealplan for Tolga er fra 2008 og den ble laget sammen med nabokommunen Os. Tolga har nå startet arbeidet med en ny kommuneplanens arealdel. Tolga vedtok i 2015 kommuneplanens samfunnsdel for 2015–2027 og nest siste kapittelet er arealstrategi. Tolga har siden laget en kommunal planstrategi 2017–2020, der det er nevnt at de har en arealstrategi. Ny planstrategi 2020–2023 var på høring på slutten av 2020. Det er nevnt på samme måte som i forrige planstrategi at kommunen har en arealstrategi. Kommunens egne planfolk gjennomførte prosessen med samfunnsplanen og arealstrategien.


4.6.2. Arealstrategien og dens fokusområder

Ved intervju kommer det fram at det er litt tilfeldigheter at kommunen inkluderte en arealstrategi i samfunnsdelen allerede på midten av 2010-tallet. En del av bakgrunnen var at de så at det ville bli krav om arealstrategi. En annen viktig grunn var at arealdelen var begynt å bli gammel og at det ville være ressurskrevende for en liten kommune å lage en ny arealdel. Dersom de skulle lage samfunnsplan og arealplan samtidig ville det medført at deler av arbeidet måtte «settes ut», hvilket ville gi planene en svakere forankring i kommunen. De valgte derfor å inkludere en relativt detaljert arealstrategi i slutten av samfunnsplanen. Arealstrategien er en konkretisering av de samfunnsmessige mål Tolga har formulert i samfunnsplanen.

Innledningsvis i arealstrategien pekes det på betydningen av levende grender. Landbruket er sentralt, og det er dermed viktig å legge til rette for en fortsatt positiv utvikling. Videre at regional plan for Forollhogna og bevaring av villreinstammen er viktig. Tolga vil utnytte sin sentrale

plassering i det regionale bo- og arbeidsmarkedet. Arealstrategien har deretter seks hovedpunkter (karakteriserte som «Vi Vil»). For hvert av dem er det ett til fem underpunkter, karakterisert som «Slik gjør vi det».⁹

Figur 4.6. Arealstrategi, for Tolga kommune Kilde: Tolga kommune (2015). Kommuneplanens samfunnsdel 2015–2027¹⁰



Arealstrategier

Levende grender er viktig for å beholde mangfoldet, bosetting og arbeidsplasser i kommunen. Den enkelte bygd skal ha muligheten til å utvikle seg avhenger i stor grad av bygda selv og innbyggerne som bor der, men det er viktig at vi i samhandling med dagens og morgendagens innbyggere vurderer hvor og hvordan folk vil bo og bygge hytte/fritidsboliger.

Mye av næringslivet i Tolga er rettet mot landbruk, og det er viktig å legge til rette for at denne positive utviklingen kan fortsette. Utfordringer knyttet til utvikling av landbruket gjelder også jordgrunnlag.

I regional plan for Forollhogna er hensynet til bevaring av villreinstammen et viktig premiss for arealbruken.

Tolga kommune vil utnytte den sentrale plassering i et regionalt bo- og arbeidsmarked når Tolga når vi markedsfører Tolga som bokommune.

⁹ I denne sammenheng er det interessant at nabokommunen Os i sin samfunnsdel fra 2015 har strukturert oppfølgingen av sine hovedmål på samme måte, men med overskriftene: «Slik vil vi ha det!» og «Slik gjør vi det!». Det ser ut til at de to kommunene har hatt et skråblikk til hverandre, selv om de ble splittet i 1975.

¹⁰ <https://www.tolga.kommune.no/f/p1/i4762c5cf-198f-4df6-ac28-f0da1b90f5f0/kommuneplanens-samfunnsdel-2015-2027.pdf>. Nedlastet 19.03.2021

7.1. Vi vil og slik gjør vi det

| Vi vil | Slik gjør vi det |
|---|---|
| Bygdene skal styrkes som attraktive bosteder | <ul style="list-style-type: none"> I samhandling mellom innbyggere og kommune skal man forsterke de kvalitetene som den enkelte bygd har og på miljøets premisser. Satse på trygge, aktive nærmiljø med gode møteplasser og gang- og sykkelveier |
| Styrke næringsgrunnlaget for landbruket og landbruks-tilknyttede næringer | <ul style="list-style-type: none"> Arealdelen, arealforvaltning som virkemiddel Bred diskusjon om framtidig arealforvaltning Næringsutvikling til fellesskapets beste og på miljøets premisser Legge til rette for fortsatt nydyrking Vi vil ta vare på seter- og kulturlandskapet egenart gjennom å sikre en videreutvikling av beite- og seterområdene i tråd med utviklingen i landbruket |
| Satse mer målrettet på fritidsbebyggelse | <p>Arealdelen, arealforvaltning som virkemiddel</p> <ul style="list-style-type: none"> Bred diskusjon om framtidig arealforvaltning og næringsutvikling til fellesskapets beste og på miljøets premisser Legge til rette for bygging av bolig. to/fritidsbolig i samme område, tilknyttet eksisterende infrastruktur Vurdere hvilke områder i kommunen der 100 meter sone ut mot vann kan fravikes |
| Verdensarv | <ul style="list-style-type: none"> Kulturminner, verdifulle kulturlandskap og kulturmiljøer skal kartlegges Kultur, kvalitet, særpreg, estetikk skal tillegges vekt Tiltak og aktiviteter i verdifulle kulturlandskapsområder skal styres gjennom bestemmelser og retningslinjer gitt i kommuneplan, kommunedelplan eller særskilte reguleringsplaner |
| Universell utforming | <ul style="list-style-type: none"> Bærende prinsipp, men må sees i sammenheng med hva som er mulig å prioritere Like viktig som universelt utformede arealer er å få ulike brukergrupper fram, slik at eksisterende arealer og anlegg tas i bruk av flest mulig |
| Følge opp mål knyttet til arealforvaltning satt i Tolga kommunes vedtatte Klima og energiplan 2010-2020 | <ul style="list-style-type: none"> Klimagassutslippene i Tolgasamfunnet skal reduseres, og bruken skal vries mot fornybar energi Bruken av energi i Tolga samfunnet skal effektiviseres |

Strategien har følgende hovedpunkter, som vi her utfyller basert på intervju:

- Bygdene skal styrkes som attraktive bosteder: Boligbygging er en gjenganger i kommunen. De ønsker å legge til rette for både boligfelt og spredt boligbygging, herunder boligbygging i grendene.
- Styrke næringsgrunnlaget for landbruket og landbruks-tilknyttede næringer: Tolga er en stor landbrukskommune, og det er blant annet viktig med nydyrking for å styrke næringsgrunnlaget.

- Satse mer målrettet på fritidsbebyggelse: De ønsket mer fritidsbebyggelse, men det er ikke bygget fritidsboliger i stor skala. Mulig at temaet kommer opp igjen i forbindelse med kommuneplanens arealdel.
- Verdensarv: De er i randsonen til Røros, men har også en del øvrige verdier i forhold til verdensarven. Dette har de arbeidet med i mange år.
- Universell utforming: Skal vurderes, men det er ikke noe stort trykk på dette.
- Følge opp mål knyttet til arealforvaltning satt i Tolga kommunes vedtatte Klima og energiplan 2010–2020: I forbindelse med dette har de så langt jobbet med kommunen som organisasjon og deres egne bygg, anlegg og logistikk.

Disse temaene er gjengangere politisk i kommunen. Selv om det var diskusjoner så er det enighet om hovedtrekkene for utviklingen. Klima- og miljøhensyn er til stede via innledningen til strategien samt for flere av hovedpunktene.

4.6.3. Arealstrategiens bakgrunn og prosessen

Bakgrunnen for arealstrategien var som nevnt at de ønsket et oppdatert fokus på arealdelen, men samtidig ønsket de å utsette en ressurskrevende prosess. Det var også signaler om at arealstrategi som tema ville bli mer aktuelt. Mer konkret så de på hva andre kommuner hadde gjort og hva som var skrevet i veiledere, men uten at de ga konkrete føringer. Det er mulig at de også fikk innspill fra fylkesnivået, herigjennom via planforum. Prosessen med samfunnsplanen og arealstrategien ble imidlertid gjennomført av kommunen selv, og dette var en av de første oppgavene da dagens planansvarlige ble ansatt.

Mange var involvert i prosessen med samfunnsplanen og arealstrategien. Formannskapet var «tett på» og kommunestyret var involvert i flere runder. Politikerne var veldig involverte. I Tolga er de også «tett på innbyggerne» og det var diskusjon og dialog rundt målene. I prosessen var det bygdemøter i alle grender, diskusjoner i ulike utvalg mv. Det var en klassisk kommuneplanprosess. Ettersom dette er en landbrukskommune og landbruksinteressene veier tungt i kommunen så var hensynet til landbruket viktig. Også Faglagene i landbruket hadde innspill til arealstrategien.

4.6.4. Oppfølging og kopling til plansystemet

De målene som er i arealstrategien, er langsiktige mål i kommunen og det er tema som de har arbeidet med i mange år. Målene de arbeider etter, og det mer konkrete arbeidet i kommunen er ofte i praksis det som er nevnt blant annet i arealstrategien selv om det ikke eksplisitt er referert til den og knyttet til arealstrategi som begrep. Arealstrategien og fragmenter av den går igjen i det daglige arbeidet. Det gjelder det interne arbeidet i kommunen og deres styringsplattformer innen oppvekst, velferd og samfunnsutvikling.

Det har vært noe mer konkret referanse til arealstrategien i forbindelse med diskusjon om boligfelt og kombinasjonen mellom boliger og hytter mht omgjøring av hytta til permanent bolig. Dette har vært tatt opp i forbindelse med reguleringsplaner, hvor en også har gjort vurderinger i forhold til verdensarv: Det har vært et sterkt og førende element i reguleringsplaner at verdensarven ikke skal bygges ned.

Arealstrategien har fungert slik at de har kunnet utsette arbeidet med arealdelen, som er startet nå. Arealstrategien er blitt til etter en politisk prosess, og gir administrasjonen retningslinjer for deres oppfølging av samfunnsplanen. Arealstrategien har vært nyttig både generelt og ved mer

konkrete saker, som spørsmålet om boligbygging. I dag ville arealstrategien sett annerledes ut, f.eks. at en skrev mer om en bredere satsing innen næringsmiddelindustri. Det ville svare på mye av de utfordringene de fortsatt har. Det er mange tema som er aktuelle og derfor er det viktig at en velger noen overordna punkter og konkretiserer disse.

I kommunen anbefaler de arealstrategi. Den gir et blick på både samfunns mål og arealforvaltning. Det er veldig viktig å ha begge perspektivene og det er hensiktsmessig å ha arealstrategien i samfunnsdelen.

Fra kommunens side kunne de tenke seg at regionalt nivå bidrar mer i tidlig fase i forbindelse med arealstrategi; hvordan gjøre gode koblinger, og at de blir en sparringpartner underveis. Det er viktig å få innspill i tidlig fase før de lander arbeidet. Det kunne f.eks. være å diskutere med regionalt nivå hvilke typer retningslinjer de skal ha for ulike typer saker. Hvordan en kan koble føringer fra samfunnsdelen over til arealdelen; hvordan koble på ulike statlige føringer. Fylkeskommunen kan være en god sparringpartner for små kommuner, bl.a. via planforum.

5. Sammenstilling av case-kommuners arealstrategiarbeid

I den foregående delen presenterte vi seks utvalgte distriktskommuners erfaringer med arealstrategier, basert på dokumentanalyse og intervjuer med politisk og planfaglig ledelse. Disse kommunene er på ingen måte representative for småkommunene i sine respektive fylker, de er utvalgt nettopp fordi de tidlig (før «marsjordren» våren 2019) har fanget opp og tatt i bruk arealstrategi i sitt arbeid med kommuneplanen. I det følgende skal vi se om det er fellestrekk eller variasjon som framtrer når vi ser de seks i sammenheng, for på den måten å trekke lærdommer som kan være relevante for andre kommuner, for regionalt veiledningsnivå og for statlige planmyndigheter.

Kommuneplanens samfunnsdel er det viktige utgangspunktet

Alle de seks kommunene legger vekt på at kommunens samfunnsdel er svært viktig, fordi den skal gi en framtidig retning for kommunens utvikling. Arealstrategien er en konkretisering av disse målene spesifikt for bruk og vern av arealer, mens handlingsprogram/økonomiplan konkretiserer den økonomiske siden av samfunnsdelens prioriteringer. I fem av de seks casene inngår arealstrategien i kommuneplanens samfunnsdel, og i det sjettede (Valle) er arealstrategi inkludert i starten av kommuneplanens arealdel. Arealstrategien i Valle er likevel eksplisitt knyttet til de fire hovedmålene i samfunnsdelen, og de to planene ble utarbeidet parallelt.

Ikke alle kommunene bruker begrepet «arealstrategi». Det er eksempler på overskrifter som «Føringar for utarbeiding av arealdelen» (Hyllestad) og «Samfunnsdelens arealrelevans» (Lebesby). Innholdet viser at det er strategiske føringar for arealbruken i kommunen, og at det knytter samfunnsmessige mål til en arealtenkning.

Behov og bakgrunn for utarbeidelse varierer

Bakgrunnen for at de valgte kommunene utarbeidet en arealstrategi varierer. I Tolga valgte kommunen å utarbeide en arealstrategi allerede i 2015, som del av samfunnsplanen. Den eksisterende arealplanen var begynt å bli noen år gammel og arealplanprosessen kunne utsettes litt dersom de tok inn en relativt detaljert arealstrategi i samfunnsplanen. Arealplanprosesser er store løft for små kommuner. Ideen om å ha med en arealstrategi vokste fram i kontakt mellom kommunens planlegger og kunnskap om hva som skjedde i nabokommuner, signaler fra nasjonale myndigheter mv. I en kommuner startet arbeidet og fikk den aktuelle utforming gjennom en klar påvirkning fra fylkesnivået (Lebesby). I flere av kommunene kom arealstrategi inn via eksterne konsulenter (Hyllestad, Flakstad, Aremark og Valle). Aremark sin strategi har likhetstrekk med arealstrategiarbeid i Østfold fylke. Grepet i Valle har klare paralleller til Bykle og Bygland, som også har sin arealstrategi fremst i arealdelen, men basert på mål fra samfunnsdelen. Dette kan trolig spores tilbake til en eksterne konsulenter. Flakstad brukte et lokalt kompetansemiljø og de var sentral også i den brede medvirkningsprosessen.

Den tydelige variasjonen mellom case-kommunene må ses på bakgrunn av at arealstrategi verken er pålagt i plan- og bygningsloven, systematisk innarbeidet i veiledningsmaterialet eller innlemmet i fylkenes veiledningspraksis. Dette grepet er fanget opp og benyttet av flere eksterne konsulenter som har tilbudt tjenester til kommunal planlegging. I noen fylker (Troms og Finnmark og Trøndelag) har behovet for arealstrategi blitt framhevet fra regionale myndigheter i merknad til utkast til samfunnsdel, selv om det ikke har vært systematisk veiledning om å bruke arealstrategi i småkommuner.

Prosessene i forbindelse med planer som inkluderer arealstrategi

Proessen med arealstrategidelen synes å reflektere arbeidet med selve planen, både der den er inkludert i samfunnsdelen og der den er inkludert i arealdelen. Medvirkningsoppleggene i case-kommunene har inkludert mange ulike aktører, og er knyttet til medvirkning i planprosessen generelt, ikke spesifikt til arealstrategien. Utfra hva informantene fra kommunene sier har innspill i planprosessene også påvirket innholdet i arealstrategien. Kommunene rapporterer om stor interesse for å delta, og et bredt register av medvirkningsformer har vært benyttet.

Politikerne og særlig medlemmer av formannskapet, har ofte vært engasjerte. I flere kommuner hadde formannskapet, eller et utvidet formannskap med alle partier representert i kommunestyret, et særlig ansvar for å følge opp planprosessen. I de fleste casekommunene var det brede prosess der ulike aktører, slik som næringsliv, organisasjonsliv, etater, allmennheten med særlig vekt på enkelte aldersgrupper (eldre og barn), ble invitert til å delta. Flere kommuner hadde medvirkning i form av folkemøter, gjerne i flere bygder. Noen steder hadde stort oppmøte på disse møtene, mens andre steder var det i første rekke eldre som møtte fram og få unge voksne. I flere kommuner deltok flere fra formannskapet aktivt på folkemøtene. En kopling av generelle samfunnstema med arealmessige forhold kan ha vært en mobiliserende faktor. I en av kommunene virket det for at hele planprosessen var for sterkt knyttet til formannskapet, at de nærmest «eide prosessen» slik at øvrige aktører ikke ble godt nok involvert. Administrasjonen, som hadde en planorientert tilnærming, ble nærmest «satt på gangen» og prosessen ble ikke så god.

Innholdet: Både miljø, næring og trivsel

Innholdet i arealstrategiene, jfr figurene i del 4, reflekterer i stor grad målene som er formulert i samfunnsdelen, og viser hvordan arealbruk kan bidra til at kommunen når målene i samfunnsdelen. Ideelt skal det være slik at målene i samfunnsdelen, og konkretiseringen av disse i arealstrategiene, reflekterer langsiktige utviklingstrekk og mål i kommunene. Gjennomgående har arealstrategiene slike langsiktige perspektiver, men enkelte av kommunene har satt inn konkrete arealmessige satsinger via arealstrategien. Lebesby kommune satte i gang et kommuneplanprosjekt for å kunne svare på helt umiddelbare utbyggingsønsker, men hovedinntrykket er at arealstrategiene klarere knytter sammen langsiktige utviklingsmål og arealbruk.

Langsiktige utviklingsmål vil en ofte uansett ha i arealdelen, men ved å ha vedtatt arealstrategier som del av samfunnsplanen vil en være mer trygg på at arealbruken bidrar til å oppfylle målene fra samfunnsdelen. Arealstrategi bidrar også til at kommuner og andre ser de arealmessige konsekvensene av de samfunnmessige målene, altså at når samfunns mål skal gjennomføres påvirkes arealbruk og arealplaner. Som vi kommer tilbake til, kan sammenfallet mellom arealstrategi og langsiktig arealbruk bli så sterkt at flere av kommunene blir mer opptatt av utviklingen, slik den faktisk skjer, enn av arealbruksmål slik disse er beskrevet i arealstrategien. Fra fylkesnivå har vi fått flere kommentarer på at det ofte skjer lite på arealsiden i små kommuner, noe som kan forklare at de mangler arealstrategier og at planarbeid utsettes. Det kan også bidra til å forklare spenninger mellom innholdet i en arealstrategi og «det som likevel skjer av langsiktig arealbruk».

En annen side av dette, som framkommer via intervjuer med fylkeskommunene, er at arealstrategi oftest benyttes av større kommuner med arealpress og kommuner som har slått seg sammen fordi strategien gir et grunnlag for strategiske arealbruk på tvers av de gamle kommunegrensene. Den kan dermed bidra til et felles, mer regionalt orientert utgangspunkt for arealutvikling.

Våre casekommuner ble valgt på bakgrunn av at de fleste hadde arealstrategier som peker på hovedretninger for arealutviklingen. De kan være konkrete og ganske detaljerte, men det er også enkelte strategier som er korte og mindre klare mht. utviklingsretning. Arealstrategiene for Tolga, Aremark, Valle og Flakstad er eksempler på slike relativt detaljerte strategier. Flakstads arealstrategi inneholder for eksempel 46 tiltakspunkter!

Arealstrategiene i de seks kommunene har flere felles trekk. Ett gjennomgående tema er forholdet mellom sentrum og utkant, eller mellom kommunesenter og andre tettsteder i kommunen. Her trør arealstrategiene svært forsiktig. De framhever behov for konsentrert utbygging, samtidig åpner flere av case-kommunene for desentralisert utbygging/bygdeutvikling utenfor kommunesenteret. Dette kan føre til at styringssignalene bli mindre tydelige og at det er spenninger innebygd i strategiene. Hyllestads arealstrategi framhever i ett punkt særskilt satsing på kommunesenteret, men i et annet punkt sidestilles kommunesenteret med to andre tettsteder. I Flakstad er det tre fiskevær, dels skal disse utvikles og dels skal kommunesenteret prioriteres.

De senere årene har medført en sterkere vektlegging av bærekraftperspektivet. I hvor stor grad det er inkludert i arealstrategiene varierer, men det er viktig å være klar over at mange av de substansielle delene av dette har eksistert i mange år, men under andre begreper. Flere av arealstrategiene inkluderer slike hensyn, men ikke alle. Det er en oppfatning at fokusert har blitt styrket, bl.a som en oppfølging av nasjonale klima- og miljømål. Arealstrategiene kan i denne sammenhengen ses på som en oppfølging av nasjonal politikk.

Utbyggingspress i LNFR-områder som følge av økt turisme, fritidsboliger, oppdrett, vindkraft osv. står i fokus i flere av case-kommunenes arealstrategier. Formuleringene her er preget av søk etter kompromisser, da som følge av behov for arbeidsplasser og klima/miljø/artmangfoldshensyn.

I flere av intervjuene framkommer det at stor deltaking og medvirkning i planprosessene nok fører til at flere hensyn søkes ivarettatt, og at arealstrategiene dermed blir noe konturløse: Typisk her er argumentasjonen om at bærekraft også må inkludere det sosiale aspektet.

Bruken av arealstrategiene

Materialet viser at i casekommunene bidrar arealstrategiene til å bygge bro mellom den langsiktige arealsatsingen og det man har vært enige om som en omforent arealbruk. Dette kan bidra til at det blir lite fokus på arealstrategien i seg selv, den reflekterer uansett de langsiktige linjer. Det var eksempler på at sentrale informanter i noen kommuner ikke var klar over at de hadde arealstrategi. Da var arealstrategien allerede noen år gamle og informanten hadde ikke vært med i den aktuelle planprosessen. Flere informanter var opptatt av at det som er skrevet i arealstrategien ligger som en «rød tråd» i arealbruken, men det er likevel ikke slik at den følges helt eksakt. Dette har likhetstrekk med en type bruk av kunnskap, nemlig kunnskap som lokalt er omforent og grunnleggende, uten at en er bevisst på det egentlige opphavet: Arealstrategien er mer implisitt og «ligger mellom linjene», spesielt for dem som skal stå for oppfølgingen av planene.

Eksempler på dette ser vi f.eks. i en av kommunene. Der ble arealstrategien en del av diskusjonsgrunnlaget for utvikling av en reguleringsplan. Arealstrategien, og målene som den er en konkretisering av, er også fulgt opp i andre saker i kommunen. I en annen kommune opplever de at arealstrategien, som senere ble implementert i arealdelen, bidro til at de fikk større gjennomslag overfor innsigelser fra regionale myndigheter. Kommunen kunne vise til at den arealretningen som ble konkretisert i arealplanen var oppfølging av den langsiktige tenkningen i kommunen – noe som tidligere var vist via arealstrategien i samfunnsdelen. Kommunen anså det som en fordel for sin utvikling at arealtenkningen var synliggjort i kommuneplanens samfunnsdel. Regionale myndigheter kunne ikke reise innsigelse til samfunnsdelen, og dermed ikke til de hovedgrep på arealdisponeringer som var vedtatt der. Dermed hadde kommunen et sterkere utgangspunkt for å få gjennomført sine langsiktige arealplaner. En annen side av dette spørsmålet er om kommunen gikk for langt i sin gjennomføring av arealstrategien – altså at den ikke i tilstrekkelig grad tok hensyn til at implementeringen av strategien kunne bryte med mer nasjonale og regionale retningslinjer – som kunne gi grunnlag for innsigelse fra regionale myndigheter.

Nytte av arealstrategi

Case-kommunene generelt mener at arealstrategi er nyttig. Nytten er ikke først og fremst fordi de brukes i den konkrete og direkte oppfølgingen i f.eks. i handlingsprogram eller økonomiplan. Arealstrategiens viktigste betydning er at den konkretiserer samfunnsmålene arealmessig og peker på det langsiktige utviklingsforløpet. Slik uttrykker en informant seg: «Da slipper vi å starte på nytt hver gang det er arealspørsmål og arealplaner. Noen har tenkt før deg». Den gir retning og har politisk legitimitet, men det er ikke nødvendigvis slik at den følges opp punkt for punkt. Arealstrategien gir en kobling mellom samfunnsdel og arealforvaltning og det blir en «påminnelse» om hvilke konsekvenser de ofte luftige målene i samfunnsdelen har for arealforvaltningen. Den gir et blikk på både samfunnsdel og arealforvaltning. Det er veldig viktig å ha begge perspektivene. Flere av informantene fra kommuner som har arealstrategien i samfunnsdelen snakker varmt for dette valget. Arealstrategi oppleves også nyttig selv om kommunen i utgangspunktet ikke opplever særlig press på areal.

I flere av kommunene har de skilt prosessene med kommuneplanens samfunnsdel og arealdel tidsmessig. De som har valgt det argumenterer for at det er nyttig at kommuneplanens samfunnsdel med arealstrategi kommer før arealplanen. Slik bidrar arealstrategien til å koble samfunnsmessige utfordringer med areal og peke ut hovedretning for videre arealbruk. Prinsipper nedfelt i arealstrategien blir slik sett førende for utarbeidingen av arealdelen. Noen av informantene fra administrasjonen påpeker at dette er viktige og nyttige politiske føringer, både i den mer generelle saksbehandlingen og når arbeidet med kommuneplanens arealdel tar til. Arealstrategien er bla. brukt i prioriteringen av hvilke temaer som følges opp i arealdelen. I en kommune peker ordføreren på at kommunen har vært restriktiv og ikke gitt dispensasjoner f.eks. til hyttebygging nær strandsonen, og knytter dette også til arealstrategien.

Noen av informantene peker på at prioriteringene i arealstrategien har ført til større vektlegging eller satsinger på kommunesenteret eller bestemte bygder, nettopp fordi arealstrategien gav en slik retning. En kommune (Aremark) er så konkret i arealstrategien at de har kartfestet utviklingsretningen i arealstrategien, jfr figur 4.4.

Arealstrategi i samfunnsdelen er også brukt som en oppdatering av de strategiske arealføringene en av casekommunene. Kommunen hadde ikke kapasitet til å fornye samfunnsdelen og arealdelen

samtidig. Ved å ta inn rimelig detaljerte arealstrategier i samfunnsdelen kunne kommunen utsette arbeidet med ny arealdel litt. Slik bidro arealstrategien til en helhetlig arealforvaltning i kommunen og gav dem det planmessige verktøyet de trengte inntil de får revidert arealdelen.

Når arbeidet med kommuneplanens samfunnsdel og arealdel pågår parallelt kan det være vanskeligere å skille ut betydningen av en arealstrategi mer spesifikt. Fra informanter virker det for at vurderingene er like mye knyttet til hele arealdelens betydning for politisk styring, mer enn vurdering av arealstrategien. Hvis det er gode prosesser vil forslagene som jobbes fram være basert på den retning politikerne har vedtatt og basert på strategiene som er utarbeidet i kommunen.

Prosjektorganiseringen av kommuneplanprosessen kan ha hatt betydning for at en kommune (Lebesby) har startet opp to prosjekter som direkte følger opp kommuneplanen: Et næring/samfunn-synergi-prosjekt, finansiert av kommunen, fylkeskommunen og næringsaktører, og et «GNIST»-prosjekt rettet mot ungdomsrekruttering, i samarbeid med Distriktssenteret. I egen regi følger kommunen opp arealdelen ved å igangsette en systematisk kartlegging av arealer, bl.a. for å få oversikt over kulturminner.

Tidsspenn mellom utarbeiding av kommuneplanens samfunnsdel med arealstrategi og kommuneplanens arealdel kan også være en utfordring. Dersom et nytt kommunestyre uten det samme sterke forholdet til samfunnsplan skal vedta arealdel, vil de være mindre bundet av de vedtak som tidligere politikere har gjort. Føringer fra arealstrategien kan dermed bli omprioritert. En annen utfordring dersom det blir for langt tidsspenn mellom planprosessene for kommuneplanens samfunnsdel og arealdel er at arealstrategien kan bli foreldet både utfra hva som oppleves som dagens utfordring i kommunen og det kan f.eks. være nye føringer fra nasjonale myndigheter.

Det vil alltid være en utfordring å sikre kjennskap til og bruk av kommunens planer, både blant administrasjonen og blant politikere. Flere informanter påpeker behovet for å legge inn plankunnskap i opplæringen av nye politikere. Også ved nyrekruttering i administrasjonen er det viktig å sikre kunnskap om kommunens planverk.

Veiledning

Respondentene anser det som en klar fordel dersom det gis veiledning fra fylkeskommunens side om arealstrategi. Her kan eksisterende planorganer være egnede redskaper, både regionalt planforum, plankonferanse eller plannettverk kan brukes til å utvikle arealstrategier som virkemiddel.

Vi ser imidlertid også at konsulenter innen planlegging bidrar til å sette i gang og påvirker arbeidet med arealstrategier i distriktskommuner. Utfra våre data ser det ut som at betydningen av arealstrategi avtar med tiden. Dersom det går lengre tid, f.eks. fra en kommunestyreperiode til en annen, så reduseres betydningen av arealstrategien, den går lettere i «glemmeboka». Det kan derfor være en fordel om kommunene organiserer planprosessene slik at arealplan kommer «passe» tett på samfunnsdel med arealstrategi. På den annen side så viser Tolga at en oppdatert samfunnsdel med arealstrategi kan utsette behovet for en ny gjennomgang av arealdelen. Det blir dermed viktig at veiledningen til kommunene ikke standardiseres, men tar utgangspunkt i den konkrete plansituasjonen / planfasen kommune er i. Det må også tas hensyn til distriktskommunenes variasjon også i utbyggingspress og kontinuitet på personalsiden. De seks

case-kommunene vi har undersøkt, har kommet i mål med arealstrategiene gjennom helt ulike prosesser, preget av evne til å mobilisere lokale ressurser – og gjennom kontakter og nettverk – utover og oppover.

6. Konklusjoner og lærdom

Gjennom denne kartlegginga er det kommet fram at 42 av 105 småkommuner har arealstrategi, enten som del av kommuneplanens samfunnsdel (30), kommuneplanens arealdel (6) eller i planstrategien (6). I ytterligere 19 kommuner fant vi strategiske arealbetraktninger spredt utover i kommuneplanen. Av de 105 småkommunene var det 44 der vi ikke umiddelbart kunne finne spor av arealstrategi eller arealstrategiske innslag i overordna plandokument.¹¹ Fra tidligere vet vi at flere større kommuner og kommuner med stort arealpress har brukt arealstrategier (Hanssen & Aarsæther, 2018). Også KS påpeker at arealstrategi er viktigst for kommuner med utbyggingspress, men kan være nyttig redskap for alle kommuner (KS & Rambøll, 2015).

Resultatet fra denne kartleggingen har overrasket oss positivt, for det er flere småkommuner som har arealstrategi enn det vi hadde forventet å finne. Noen av disse kommunene tok inn arealstrategi tidlig, lenge før det ble lagt føringer om dette i Nasjonale Forventninger (2019). Først ute var Vega (allerede i 2007), Røst (i 2008), Moskenes (i 2010), Herøy (Nordland) (i 2014), Tolga, Os, Vang og Valle (i 2015), Lom (i 2016), Træna, Sømna, Aremark og Vestre Slidre (i 2017), Engerdal, Sirdal, Bykle, Karlsøy og Lebesby (i 2018). Det kom med flere kommuner i 2019, 2020 og i 2021.

Fra våre intervjuer med planpersonale i 10 fylkeskommuner finner vi at det ikke har vært systematisk veiledningsopplegg fra fylkeskommunene til småkommuner om å inkludere arealstrategier i kommuneplanens samfunnsdel. Selv ikke ved starten av 2021 er det etablerte system i fylkeskommunene om å veilede småkommuner om å ta i bruk arealstrategier. Et par unntak finnes riktignok: I en fylkeskommune skal arealstrategi på dagsorden våren 2021, og i to andre fylkeskommuner er arealstrategi på sjekklisten over hva de har særlig oppmerksomhet på når de skal kommentere kommuneplaner. Særlig virker det for at de sammenslåtte fylkeskommunene har en lang veg å gå før de får på plass en enhetlig veiledning til kommunene i deres planarbeid, så også veiledning om arealstrategi. Sammenslåingen av fylkeskommunene, oppfølging av den lovfestede planstrategien i løpet av første året av en kommunestyreperiode og koronapandemi har tatt mye kapasitet i fylkeskommunene etter 2019. Noen fylkeskommuner påpekte at de mener Kommunal- og moderniseringsdepartementet ikke har vært tydelige nok dersom arealstrategier skulle prioriteres høyere nå. Selv om arealstrategier inngår i Nasjonale forventninger, er det mange andre tema som skal følges opp fra den. Alle fylker sier de har prioritert at kommunene skulle få på plass den lovfestede planstrategien. Dersom de burde ha prioritert annerledes kunne KMD ha vært tydeligere på det. Som enkelte sier det; det er mange signaler og mye som skal følges opp i fylker og kommuner.

Selv om fylkeskommunene ikke har etablert en systematisk veiledning om arealstrategi mener flere at de har veiledet om helhetlig planlegging og langsiktig og strategisk tenkning. Noen fylkeskommuner har veiledet om behovet for å gjøre konsekvensutredninger knyttet til strategier om hvordan areal skal brukes, eller å lage arealregnskap slik at kommunene vet hva slags areal de har og hvilke arealbehov som finnes.

I gjennomgangen av de seks case-kommunene har vi funnet eksempler på at påpekning fra regionale myndigheter har ført til at kommuner har utarbeidet og vedtatt arealstrategi (f.eks.

¹¹ Her må vi ta forbehold fordi vi har ikke hatt mulighet til å gjennomgå alle relevante plandokument i 105 kommuner på systematisk måte slik at det er en usikkerhet knyttet til tallene.

Lebesby). De aller fleste av casekommunene med arealstrategi har hatt bistand fra eksterne, fra konsulenter eller andre «hjelpere» (Hyllestad, Flakstad, Aremark og Valle). Det er også eksempler på at erfarne planfolk har fanget opp tematikken, og tatt arealstrategi inn (Tolga). Vi har ikke funnet andre systematiske trekk knyttet til type kommune, næringsgrunnlag, politisk flertall eller størrelse ved småkommunene som har arealstrategi.

I en fylkeskommune var en eksplisitt på at de fraråder å bruke eksterne konsulenter når kommuneplanens samfunnsdel skal utarbeides, fordi de mener forankringen i kommunens organisasjon og blant politikere er så viktig, og at det lett glipper hvis arbeidet blir utført av eksterne. Men vi ser at mange av kommunene som har utarbeidet arealstrategier nettopp har benyttet eksterne ressurser. Kommunene har jo hentet inn eksterne fordi de selv mener de trenger ressurser (kapasitet og trolig også kompetanse) til å gjøre slike løfter som jo kommuneplanarbeidet er. Småkommunene står ofte overfor valget om de skal hente inn eksterne ressurser og få gjort planarbeidet, eller ikke få det gjort. Flere av casekommunene har hatt betydelig utskifting av personale, slik at de som nå innehar ledende stillinger ikke jobbet i kommunen da planen ble vedtatt. Noen av politikerne var heller ikke aktive da planen ble vedtatt, mens andre politikere var aktivt med under planarbeidet. Planer har jo lengre levetid enn enkeltsaker og er lettere å føre videre når nye personer overtar stafettspinnen.

Å utarbeide kommuneplaner er store løfter for kommunene, og mange småkommuner har begrenset kapasitet. Kan arealstrategi være et redskap som kan forenkle og forbedre kommuneplanprosessene? I Tolga vurderte de det slik at ved å ha en omfattende arealstrategi i samfunnsdelen, så kunne de utsette revisjonen av arealdelen enda litt, samtidig fikk de en prinsipiell arealgjennomgang. Kan det være at regionalt nivå bør bistå småkommunene mer i deres arbeid med de store kommuneplanrevisjonene?

Flere av casekommunene hadde gamle eller manglet samfunnsplaner og sto overfor større utfordringer i lokalsamfunnet, også konflikter omkring arealbruk. I Lebesby var det stor uenighet om lokalisering av nye oppdrettsanlegg. Kommunen kunne ha gått direkte på å oppdatere kystsoneplanen, men valgte å kjøre hele runden med kommuneplanens samfunnsdel og arealdel med kystsoneplan, slik at de fikk et samlet oppdatert planverk. Også Valle hadde parallelle prosesser med samfunnsdel og arealdel. I Flakstad gjennomførte de først områdeplaner for tre fiskevær, men så behov for å få på plass en overordnet samfunnsdel med arealstrategi. Også Tolga, Hyllestad og Aremark hadde behov for å få oppdaterte samfunnsdeler.

Demografiske utfordringer er felles for disse kommunene, folketallet har vært synkende og alderssammensetningen viser en utvikling mot færre barn og flere eldre. Attraktivitet og strategier for å tiltrekke seg mer folk er viktig (Hyllestad, Aremark og Valle) og her kan nettopp strategiske grep for framtidig arealbruk ha betydning, f.eks. gjennom opplegg for samlokalisering av funksjoner der befolkningsgrunnlaget er «tynt».

Flere av casekommunene har problemstillinger knyttet til:

- Forholdet mellom kommunesenter og grender/bygder i kommunen. Fortetting i kommunesenteret framheves, men også hensynet til utvikling i flere bygder.
- Bruk, utvikling, vern og/eller bygging innenfor LNFR områder og strandsone og 100 meters-beltet til vassdrag.

- Turistnæring/hyttebygging framheves, men da med hensyn til andre næringer og annen bruk og vern.
- Klima og bærekraft er kun i begrenset grad tatt inn i arealstrategi.

Ved flere av disse temaene er det spenninger mellom nasjonal politikk og lokale politiske valg og ønsker. Det er vel heller ikke overraskende at distriktskommunenes arealstrategier vil være preget av kompromiss mellom det et flertall anerkjenner er nødvendig for å sikre klima/miljø-utslippsreduksjon – og det som et flertall anerkjenner som det sikreste grunnlaget for fortsatt samfunnsliv i ofte utsatte distriktskommuner: Jobb- og verdiskaping.

Gjennom arealstrategier lagt til kommuneplanens samfunnsdel viser case-kommunene at de legger langsiktige strategiske linjer som også utfordrer nasjonal og regional politikk, f.eks. knyttet til regional utvikling, klima og hensyn til naturmangfold o.l. Regionale myndigheter kan gi innsigelser til kommuneplanens arealdel, men ikke til samfunnsdelen med arealstrategi. Samfunnsdelen er basert på politiske føringer som gjøres lokalt, og både statsforvalteren og fylkeskommunen viser respekt for de politiske prioriteringene. I neste omgang, når arealdelen i kommuneplanen skal utformes, kan det oppstå spenninger og konflikter i forbindelse med innsigelser fra regionalt og nasjonalt nivå. Dette skjedde bla. i Aremark, der Statsforvalteren hadde mer enn 20 innsigelser som måtte løses. Kommunen mener at en arealdel som er forankret i en arealstrategi gav dem bedre kort på hånden i forhandlinger og mekling med regionalt nivå.

Blant de kommunene som har arealstrategi virker det som at de opplever at arealstrategi gir en nyttig sammenkobling mellom kommuneplanens samfunnsdel og arealdel. Den synliggjør at samfunnsmålene svært ofte har arealkonsekvenser. Utformingen av arealstrategier er løst ganske forskjellig mellom kommunene vi har studert. Det taler i retning av at dette er et fleksibelt planverktøy, og det kan se ut til at det forenkler sammenkoblingen og fungerer som en bro mellom samfunnsdel og arealdel. Denne fleksibiliteten vil være viktig å ivareta. Når samfunnsdel og arealdel lages samtidig vil det vanligvis være en tett kobling. Det kan se ut til at en arealstrategi er særlig nyttig når det er et visst tidsspenn mellom disse to planprosessene. Samtidig må det ikke gå for lang tid, da kan arealstrategiene blir foreldet, så det gjenstår å finne det «passe» tidsrommet.

7. Litteratur

- Angell, E. (2021). *Regionale myndigheters veiledning av distriktskommuner. Statsforvalternes og fylkeskommunenes veiledning innen lokal samfunnsutvikling til kommuner i sentralitetskategori 5 og 6*. Retrieved from Bergen: <https://distriktsenteret.no/wp-content/uploads/2021/03/Regionale-myndigheters-veiledning-Norce-32021.pdf>
- Hanssen, G. S., & Aarsæther, N. (2018a). Behov for en bro mellom kommuneplanens samfunnsdel og arealdel: areal- /byutviklingsstrategi In G. S. Hanssen & N. Aarsæther (Eds.), *Plan- og bygningsloven – en lov for vår tid?* (pp. 123–144.). Oslo: Universitetsforlaget.
- Hanssen, G. S., & Aarsæther, N. (Eds.). (2018). *Plan- og bygningsloven- en lov for vår tid* (Vol. 2). Oslo: Universitetsforlaget.
- Hanssen, G. S., & Aarsæther, N. (Eds.). (2018b). *Plan- og bygningsloven – fungerer loven etter intensjonene?* (Vol. I). Oslo: Universitetsforlaget.
- Høydahl, E. (2020). *Sentralitetsindeksen. Oppdatering med 2020 kommuner*. Retrieved from Oslo: <https://www.ssb.no/befolkning/artikler-og-publikasjoner/attachment/413602?ts=17085d29f50>
- KMD (2017). *Berekraftige byar og sterke distrikt Meld.St. 18 (2016–2017)*. Retrieved from <https://www.regjeringen.no/contentassets/d15e0f19e7d9439ea5c1b08ba888bdd1/nn-no/pdfs/stm201620170018000dddpdfs.pdf>
- KMD (2019). *Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging 2019–2023*. Oslo: KMD Retrieved from <https://www.regjeringen.no/contentassets/cc2c53c65af24b8ea560c0156d885703/nasjonale-forventninger-2019-bm.pdf>
- KS, & Rambøl (2015). *Planfaglige råd. Arealstrategi med tettere kobling mellom samfunnsdel og arealdel*.
- NIVI Analyse (2014). *Kartlegging av plankapasitet og plankompetanse i kommunene, utarbeidet på oppdrag fra KS*.
- NOU 2001:7. *Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven NOU 2001:7*. doi:<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2001-7/id143492/>
- NOU 2003:14. *Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven II – Planlovutvalget utredning med lovforslag*. doi:<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2003-14/id382097/>
- Ot.prop nr 32 (2007–2008). *Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (plandelen)*. Miljøverndepartementet Retrieved from <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/otprp-nr-32-2007-2008-/id500508/>
- Riksrevisjonen (2007). *Riksrevisjonenes undersøkelse av bærekraftig arealplanlegging og arealdisponering i Norge Dokument nr 3:11 (2006–2007)*.