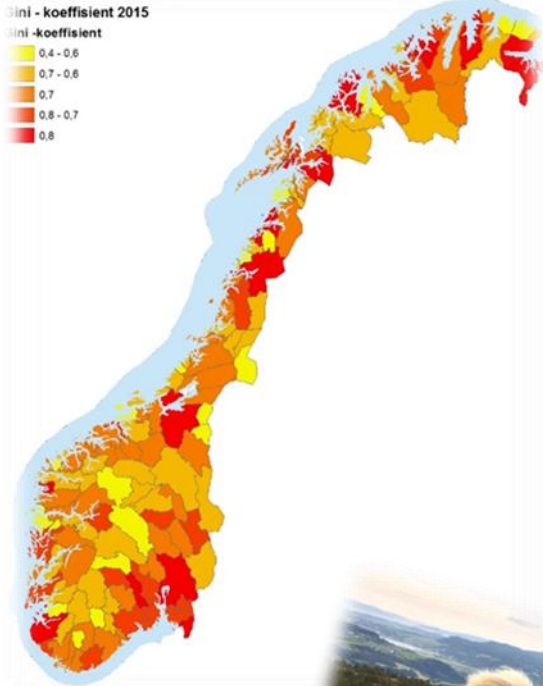
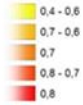


Befolkningens bosettingsmønster

Gini - koeffisient 2015

Gini - koeffisient



**Kommuneplanens arealdel**  
2013-2025

Planbeskrivelse  
med planbestemmelser

Kommunal- og moderniseringsdepartementet

Analyse av arealutvikling og arealkonflikter

Samlerapport - Statistikk- og kommuneplananalyse

Utgave: 2

Dato: 30.06.2016

## DOKUMENTINFORMASJON

---

Oppdragsgiver:	Kommunal- og moderniseringsdepartementet
Rapporttittel:	Analyse av arealutvikling og arealkonflikter
Utgave/dato:	2/ 30.06.2016
Filnavn:	Arealutvikling og arealkonflikter - samlerapport.docx
Arkiv ID:	
Oppdrag:	604540-01 - Analyse av arealutvikling og arealkonflikter Analyse av area
Oppdragsleder:	Erling Gunnufsen
Avdeling:	Analyse og utredning
Fag:	Evaluering
Skrevet av:	Erling Gunnufsen
Kvalitetskontroll:	Sven Haugberg
Asplan Viak AS	<a href="http://www.asplanviak.no">www.asplanviak.no</a>

---

## FORORD

Asplan Viak har vært engasjert av Kommunal- og moderniseringsdepartementet for å analysere arealutviklingen og arealkonflikter i landet i løpet av de siste ti år.

Formålet med prosjektet er å skaffe et bedre grunnlag for å vurdere arealutviklingen som følge av planer og tiltak etter plan- og bygningsloven. Analysen skal gi kunnskap om effektene av gjeldende arealpolitikk og gi grunnlag for å utforme framtidig politikk for en bærekraftig planlegging både i og utenfor byer, der målene om økonomisk vekst og et klimavennlig utbyggingsmønster sees i sammenheng med arealressursene.

Prosjektet er todelt, der det er gjennomført en kvantitativ analyse basert på tilgjengelig statistikk og deretter en casestudie av kommuneplanens arealdel i et utvalg kommuner. Den kvantitative analysen er presentert i delrapport 1 og kommuneplananalysen i delrapport 2.

I denne samlerapporten presenteres et sammendrag av resultatene fra de to delrapportene og det foretas en overordnet analyse for å vurdere sammenhenger mellom arealutviklingen nasjonalt og kommunal arealplanlegging.

Hovedkontakt i Kommunal- og moderniseringsdepartementet har vært Vignje Stusdal.

Erling Gunnufsen har vært oppdragsleder for Asplan Viak AS. Paal Grini har vært fagansvarlig for den statistiske analysen. Innhenting av statistikk og kvantitative analyser er i hovedsak utført av Paal Grini og Ingvild Nordtveit. Innhenting av kommuneplandata er utført av Harald Kvifte og Steinar Onarheim har stått for gjennomføringen av GIS-analyser. Sven Haugberg har vært kvalitetssikrer.

Oslo, 30.06.2016

Erling Gunnufsen

Oppdragsleder

Sven Haugberg

Kvalitetssikrer

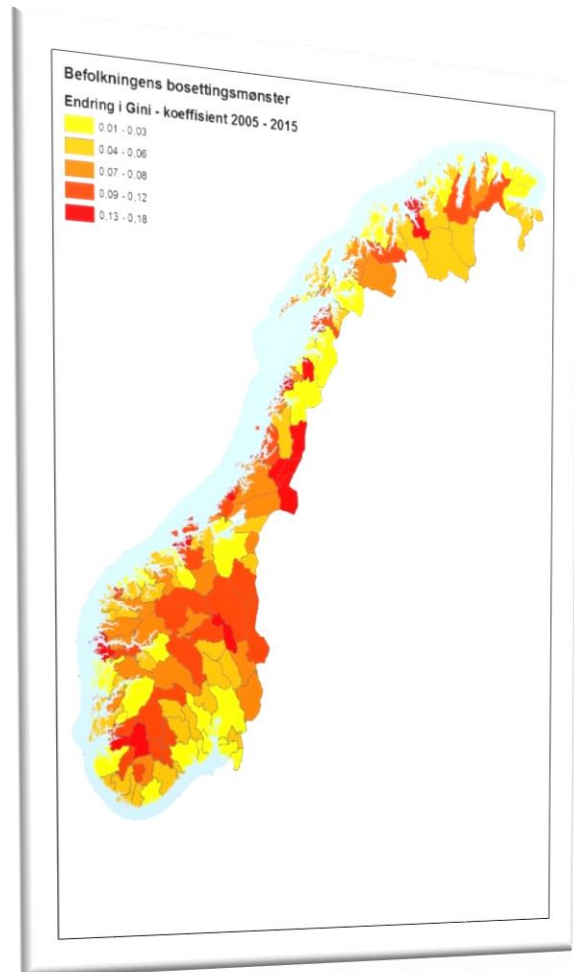
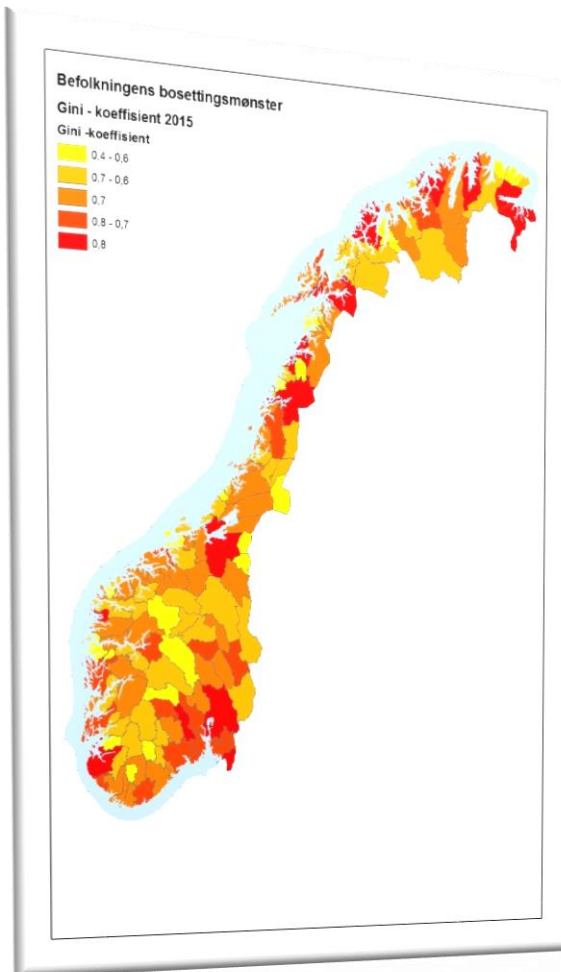
## INNHOLDSFORTEGNELSE

Del 1: Kvantitativ analyse .....	1
1    Innledning.....	3
1.1    Formål.....	3
1.2    Datakilder .....	3
2    Utvikling av kompakte byer og tettsteder.....	5
2.1    Byregionene vokser .....	5
2.2    Utvikling i bosettingsmønster .....	6
2.3    Utvikling i utbyggingsmønster.....	7
3    Arealutvikling i nasjonalt prioriterte områder .....	10
3.1    Strandsonen .....	10
3.2    Vassdrag .....	13
3.3    Dyrka jord .....	15
3.4    Fjellområdene.....	17
3.5    Inngrepsfrie naturområder.....	19
3.6    Randområder til nasjonalparker.....	21
3.7    Villreinområder .....	22
4    Areakonflikter.....	26
4.1    Innsigelser rapportert i KOSTRA.....	26
4.2    Innsigelser til kommuneplaner.....	26
Del 2: Kommuneplananalyse.....	29
1    Innledning.....	31
2    Kommuneutvalg .....	32
3    Analysemetoder .....	35
3.1    GIS-analyser.....	35
3.2    Gjennomgang av kommuneplandokumenter .....	37
3.3    Intervjuundersøkelse.....	37
4    Areal til utbyggingsformål – endring fra forrige kommuneplan .....	38
5    Utvikling av kompakte byer og tettsteder.....	39
5.1    Utviklingstrekk.....	39
5.2    Konflikter .....	39
6    Konflikt med nasjonalt prioriterte områder/tema.....	41
6.1    Strandsonen .....	41
6.2    Vassdrag .....	41

6.3	Dyrka jord .....	41
6.4	Fjellområdene.....	42
6.5	Inngrepsfrie naturområder.....	42
6.6	Randområder til nasjonalparker.....	43
6.7	Villreinområder .....	43
6.8	Andre nasjonale interesser.....	43
7	Lokaliseres nye bygg i samsvar med kommuneplanens arealdel?.....	44
Del 3: Sammenstilling - overordnet drøfting.....		47
1	Innledning.....	49
1.1	Analysemetode.....	49
1.2	Riksrevisjonens undersøkelse.....	49
2	kompakte byer og tettsteder .....	50
2.1	Riksrevisjonens vurdering 1986-2005 .....	50
2.2	Utvikling 2005-2015 .....	50
2.3	Kommuneplanlegging etter 2009.....	51
2.4	Utviklingstrekk.....	51
3	Nasjonalt prioriterte områder .....	53
3.1	Strandsonen .....	53
3.2	Vassdrag .....	54
3.3	Dyrka jord .....	55
3.4	Fjellområdene.....	57
3.5	Inngrepsfrie naturområder.....	58
3.6	Randområder til nasjonalparker.....	59
3.7	Villreinområder .....	61
4	Oppsummering og anbefalinger.....	63
4.1	Bærekraftig arealbruk og arealplanlegging .....	63
4.2	Byer.....	63
4.3	Landområder .....	64
4.4	Arealreserver i kommuneplanen.....	65
4.5	Følges kommuneplanene i praksis ved utbygging?.....	65



# DEL 1: KVANTITATIV ANALYSE







# 1 INNLEDNING

## 1.1 Formål

På oppdrag for Kommunal- og moderniseringsdepartementet har det blitt gjennomført en analyse av arealutvikling og arealkonflikter i landet basert på en gjennomgang av tilgjengelig statistikk. Kartleggingen av arealutvikling ble gjennomført blant annet med utgangspunkt i resultatene fra *Riksrevisjonens undersøkelse av bærekraftig arealplanlegging og arealdisponering i Norge*, Dokument nr. 3:11 (2006-2007). Det var særlig spørsmålet om vi bygger ned viktige verdier og i hvilke områder det er størst press på arealene som ble forsøkt besvart ved en sammenstilling og gjennomgang av tilgjengelig statistikk.

I del 1 av rapporten presenteres de viktigste funnene ved en gjennomgang av statistikk på arealutviklingen i Norge i løpet av de siste ti årene. I tillegg presenteres noe statistikk på innsigelser som indikasjon på arealkonflikter. Det gis her ikke endelige konklusjoner på årsakssammenhenger, men heller en oversikt over utviklingen de siste ti årene og forskjeller mellom ulike områder av landet, med fokus på nasjonalt prioriterte områder. Årsakssammenhenger og eventuelle forklaringer på avvik fra nasjonale mål og faktisk utvikling har delvis blitt behandlet i analyse av et utvalg kommuneplaner i del 2, og i en overordnet vurdering av arealutvikling, arealkonflikter og avvik fra nasjonale mål i del 3.

Med utgangspunkt i kommunevise data sammenstilt etter bo- og arbeidsmarkedsregioner, har det blitt foretatt en gjennomgang av tilgjengelig statistikk som belyser arealutviklingen i Norge de siste 10 årene<sup>1</sup> for å:

- Vise arealutviklingen for utvalgte tema, som nedbygging av strandsonen, vassdragsbeltet, dyrka og dyrkbar mark, fjellet og store sammenhengende naturområder.
- Vise utviklingen i lokalisering av bolig, næring og fritidsbebyggelse.
- Belyse hvilke forhold som har vært mest konfliktfylte ved planer for utbygging.

Til sammen har dette gitt en oversikt over arealutviklingen og konfliktgrad i ulike deler av landet. Funnene har blitt drøftet i lys av konklusjonene i Riksrevisjonens undersøkelse av bærekraftig arealplanlegging og arealdisponering i Norge fra 2007 i del 3 av rapporten.

## 1.2 Datakilder

En rekke ulike datakilder er benyttet i arbeidet med å kartlegge og analysere arealutviklingen i Norge i løpet av de siste 10 årene. Alle data er samlet inn på kommunenivå eller med utgangspunktet SSB's rutenett på 250 x 250 meter og deretter aggregert opp til BA-regioner. Dette sikrer stabilitet både i datauttak og geografi. I tillegg er dette statistikk som vil genereres årlig, noe som sikrer en stabil framtidig oppdatering.

Som i Riksrevisjonen rapport om bærekraftig arealplanlegging og arealdisponering i Norge, har vi fokusert på nedbygging av areal som følge av bygninger og byggeaktivitet. For bygningsmasse er det etablert statistikk for perioden 2005 til 2015, med utgangspunkt i matrikkelen. I tillegg til bygninger, vil veger og annen infrastruktur føre til ytterligere nedbygging av areal, men dette fanges ikke opp i vår analyse.

---

<sup>1</sup> Avhengig av tilgjengelige data varierer tidsperioden noe i de ulike analysene.

Resultatene presenteres på tre ulike nivå: hele landet, bo- og arbeidsmarkedsregioner og kommuner, men hovedfokus i rapporten vil være på bo- og arbeidsmarkedsregioner. Inndelingen i bo- og arbeidsmarkedsregioner følger samme inndeling som i NIBR-rapport 2013:1, *Inndeling i senterstruktur, sentralitet og BA-regioner*. Det er totalt 160 bo- og arbeidsmarkedsregioner (BA-regioner). Størrelsen på BA-regionene målt i antall innbyggere varierer fra Utsira med 206 innbyggere til Oslo med 1 297 373 innbyggere (per 31.12.2014).

For en nærmere redegjørelse av datagrunnlag og metode, henvises det til delrapport 1.

## 2 UTVIKLING AV KOMPakte BYER OG TETTSTEDER

### 2.1 Byregionene vokser

Med stor vekst i befolkning og sysselsetting vil det også være et større utbyggingspress. I løpet av de siste ti årene har det fortsatt vært en sterk sentralisering. Det er tydelig at det er de største regionene (målt i innbyggertall) som også har hatt den største prosentvise veksten i innbyggertall. De BA-regionene med størst gjennomsnittlig vekst i folketallet de siste 10 årene er presentert i Tabell 2-1.

Det vi ser av tallene er at det ikke er en tydelig sammenheng mellom befolkningsvekst og omfanget av boligbygging. I Oslo øker befolkningen mer enn antallet boliger. Det betyr at økt befolkning ikke fører til samme økning i utbyggingspress – det bor flere mennesker per boligenhet.

Vi ser også at befolkningsveksten er høyere enn veksten i sysselsetting og at variasjonen er stor mellom regionene. For eksempel har Mossregionen stor befolkningsvekst basert på arbeidspendling, mest sannsynlig til Oslo.

Tabell 2-1 De 10 bo- og arbeidsmarkedsregionene med størst gjennomsnittlig årlig vekst i folketallet i perioden 2005-2014. Kilde: SSB.

BA-region	Gj.snittlig årlig vekst i folketall	Gj.snittlig årlig vekst i sysselsetting	Gj.snittlig årlig vekst i boliger
	2005-2014	2008-2014	2006-2014
Stavanger/Sandnes	1.99 %	1.90 %	2.09 %
Oslo	1.84 %	1.19 %	1.58 %
Bergen	1.55 %	1.21 %	1.69 %
Trondheim	1.55 %	1.16 %	1.63 %
Tromsø	1.45 %	1.14 %	1.63 %
Kristiansand	1.40 %	0.88 %	2.10 %
Drammen	1.37 %	0.86 %	1.40 %
Moss	1.31 %	-0.38 %	1.59 %
Ålesund	1.28 %	1.04 %	1.47 %
Haugesund	1.26 %	0.75 %	1.65 %

## 2.2 Utvikling i bosettingsmønster

By- og tettstedsutvikling vurderes først og fremst etter arealeffektivitet, det vil si omfanget av fortetting og transformasjon innenfor eksisterende byggesone. Vi har her sett på utvikling i befolkning og boliglokalisering for å si noe om by- og tettstedsutviklingen ulike steder i landet.

Det er et mål at allerede utbygde områder skal ha en høyere utnyttelse som en del av en mer miljøvennlig by- og tettstedsutvikling. I tillegg ønsker man at utbyggingsmønsteret skal legge til rette for miljøvennlig transport med mer kollektiv, gange og sykkel. Vi har derfor sett på hvor veksten i bosatte skjer i samtlige kommuner i landet.

### *I eksisterende tettsted*

Vi har beregnet andelen av vekst i antall bosatte i kommunene fra 2005 til 2015 som har skjedd innenfor det som var eksisterende tettstedsavgrænsingen ved starten av perioden. I de største kommunene har det meste av veksten kommet innenfor eksisterende tettstedsareal. For eksempel er hele 100 prosent av veksten i bosatte i Oslo skjedd innenfor eksisterende tettsted, mens det for Bergen, Stavanger og Trondheim er henholdsvis 98, 99 og 96 prosent. For de fleste bykommunene ligger andelen på over 70 %.

### *Avstand til sentrumsområder*

Vi har sett på andelen av veksten i bosatte i kommunen fra 2005-2015 som har skjedd innenfor en avstand på 1 km fra hovedsenter og 1 km fra lokalsenter. Oslo skiller seg ut ved at 94 % av befolkningsveksten har kommet sentrumsnært.

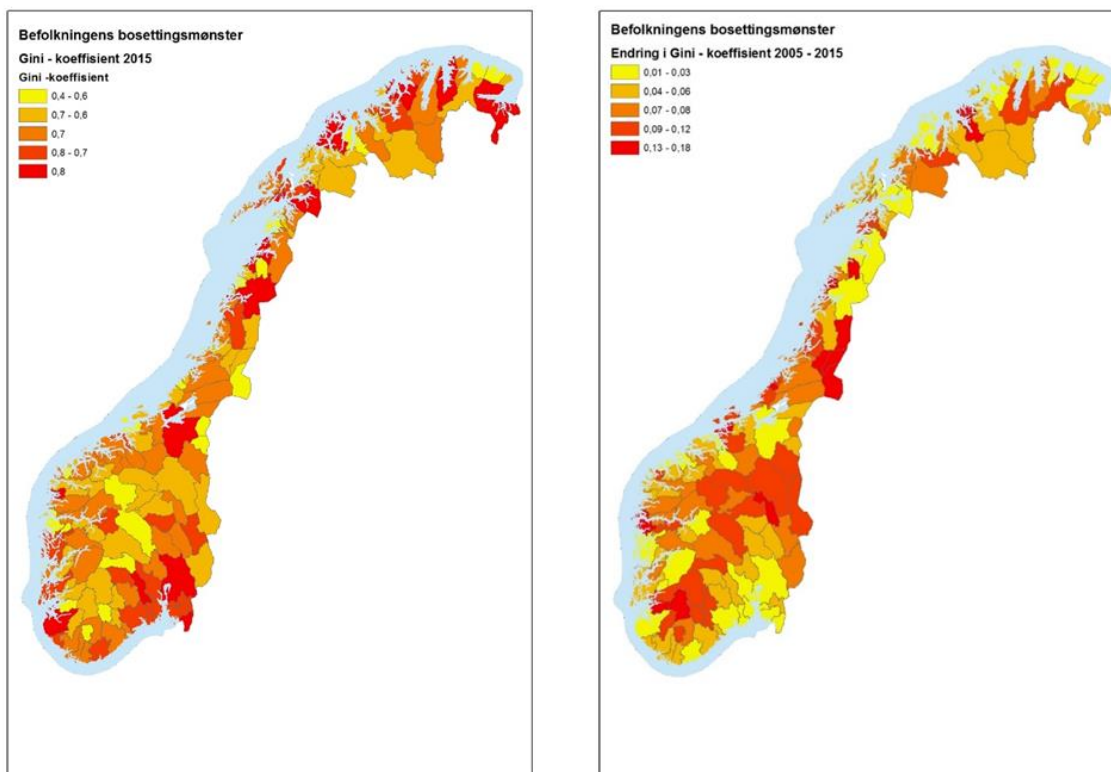
De andre storbyene ligger på en andel over 60 %, og med noen unntak ligger de mellomstore kommunen med omtrent halvparten av befolkningsveksten sentrumsnært.

Tall for 2015 viser at Oslo har størst befolkningstetthet innenfor det SSB definerer som hovedsenter, mens befolkningstettheten er jevnere fordelt innenfor tettstedet for de andre storbyene.

### *Relativ tetthet*

Vi har sett på hvor tett bosettingen er i de ulike regionene ved hjelp av en metode som måler fordelingen av de bosatte på arealet for hele BA-regioner (Gini-koeffisient, se nærmere forklaring i delrapport 1). Ikke uventet er det typisk byregionene som har høyest andel av befolkning som bor i de tettbefolkede områdene, se figur 2.1.

Dersom vi ser på endringen for perioden 2005-2015 får vi et annet bilde. Dette viser at svært mange av de spredtboede regionene har en sterk endring mot mer tett bosetting. Naturlig nok er denne effekten minst i de allerede tette byområdene, fordi det i mindre regioner kun er nødvendig med små endringer (i absolutte tall) for å påvirke den samlede fordelingen av befolkningen, se figur 2.1.



Figur 2-1 Gini-koeffisient for bosettingsmønster i bo- og arbeidsmarkedsregionene 2015, og endring 2005 til 2015

## 2.3 Utvikling i utbyggingsmønster

### 2.3.1 Bolig

Tilsvarende som for befolkning har vi beregnet utvikling i boliger etter tettstedsareal og avstand til sentrumsområder.

For en del kommuner med fraflytting kan resultater basert på data på bosatte vise fortetting, men der det i realiteten er en fraflytting fra de mindre tettbygde områdene. Ved å se på boliger vil endringen over tid i stor grad begrenses til nybygging (boliger som står tomme er fremdeles med i statistikken). På den måten kan vi se i hvilken grad utviklingen skjer i områder med relativt tett bebyggelse fra før eller i områder der det er få boliger fra før.

#### *I eksisterende tettsted*

Andelen av boligbygging i perioden som har skjedd innenfor tettstedsareal per 2005 er lavere enn andelen av befolkningsveksten i tettstedene.

Det er stor variasjon mellom bykommunene. Oslo skiller seg ut med 94 % av boligbyggingen i siste tiårsperiode lokalisert innenfor eksisterende tettsteds grense. Sandefjord, Porsgrunn, Sarpsborg og Skien ligger på over 80 %. For kommuner som Bergen og Stavanger har andelen av boligbyggingen innenfor eksisterende tettstedsareal vært lavere enn de mindre bykommunene listet opp ovenfor. I Kristiansund, Sola og Arendal er andelen under 50 %.

Tabellen nedenfor viser at det er stor variasjon også mellom kommunene innenfor storbyregionene. I Lørenskog kommune skjer omtrent all ny boligbygging som fortetting mens andelen for Ski kommune er under 50 %.

Det er ikke mulig å se noen klar tendens til at bystørrelse, sentralitet eller befolkningsvekst har betydning for hvor stor andel av boligbyggingen som skjer i eksisterende tettstedsareal.

Tabell 2-2 Boligbygging innenfor eksisterende tettsted for randkommuner i storbyregionene. Kilde SSB

KOMMUNE	ANDEL AV BOLIGBYGGINGEN ETTER 2005 I NYTT TETTSTEDSAREAL 2005-2014	ANDEL AV BOLIGBYGGINGEN ETTER 2005 I DEFINERT TETTSTED PER 2005	STORBYREGION
LØRENSKOG	1.7%	95.8%	Osloregionen
OPPEGÅRD	12.5%	86.9%	Osloregionen
SKEDSMO	19.3%	71.1%	Osloregionen
ORKDAL	5.3%	70.4%	Trondheimsregionen
KLÆBU	18.9%	66.9%	Trondheimsregionen
STRAND	23.6%	63.7%	Stavangerregionen
STJØRDAL	29.5%	57.6%	Trondheimsregionen
KLEPP	37.9%	57.4%	Stavangerregionen
RANDABERG	43.0%	53.6%	Stavangerregionen
TIME	38.1%	53.5%	Stavangerregionen
MIDTRE GAULDAL	17.1%	53.1%	Trondheimsregionen
MALVIK	39.8%	50.8%	Trondheimsregionen
LEKSVIK	10.9%	50.0%	Trondheimsregionen
ASKØY	39.5%	49.2%	Bergensregionen
SKI	48.4%	47.7%	Osloregionen
OS	31.6%	47.4%	Bergensregionen
ULLENSAKER	50.6%	45.8%	Osloregionen
FJELL	29.2%	40.0%	Bergensregionen
RISSA	11.3%	38.4%	Trondheimsregionen
HÅ	56.8%	38.3%	Stavangerregionen
MELHUS	38.0%	37.4%	Trondheimsregionen
LINDÅS	37.3%	29.7%	Bergensregionen
RENNESØY	40.8%	28.6%	Stavangerregionen
SKAUN	60.9%	24.3%	Trondheimsregionen
MELAND	72.4%	13.4%	Bergensregionen

### Avstand til sentrumsområder

Vi har også sett på andelen av boligbygging som har kommet innenfor en avstand på 1 km fra sentrumszoner, enten hovedsenter eller lokalsenter. Også når det gjelder nærheten til sentrumsområder skiller Oslo seg ut med en andel på 95 %. Både Bergen og Trondheim kommer relativt dårlig ut (69 og 65 %) gitt at dette er kommuner med et høyt innbyggertall, der det burde være fokus på å legge til rette for en mer miljøvennlig arealdisponering. Flertallet av byene ligger på andeler under 50 %.

### Arealutnyttelse per bolig

Fra SSB har vi fått levert statistikk på areal per ny bolig for perioden 2008-2013 etter 89 økonomiske regioner (ikke det samme som BA-regioner) og et notat på utviklingen fra 1985 til 2013. For landet samlet har gjennomsnittlig bruksareal for nye boliger vært relativt stabil rundt 150 m<sup>2</sup>, mens det har vært en nedgang i bygningsgrunnflate fra rundt 125 m<sup>2</sup> i 1985 til i ca 50 m<sup>2</sup> i 2015. Samtidig har det

vært en betydelig reduksjon i bebygd og opparbeidet areal per ny bolig fra et gjennomsnitt på 650 m<sup>2</sup> i 1985 til i overkant av 300 m<sup>2</sup> i 2013. Som forventet er arealbruk per ny bolig minst i Osloregionen. Også i de øvrige storbyregionene er det lite arealbruk per bolig i snitt. Av storbyregionene har Bergensregionen en betydelig høyere arealbruk per bolig sammenlignet med for eksempel Osloregionen, Stavanger-/Sandnesregionen og Trondheimsregionen. Samtidig er det en del variasjon fra år til år (det refereres her til økonomiske regioner).

### 2.3.2 Næringsbygg

#### *I eksisterende tettsted*

For utbygging av næringsbygg er situasjonen langt mer variabel enn for bolig. Det er ikke mulig å se systematiske forskjeller på bykommuner og landkommuner eller mellom små og store bykommuner.

Vi har sett på andelen nye kontor- og forretningsbygg lokalisert innenfor eksisterende tettsteder (SSBs 2005 definisjon). Tallene viser stor variasjon og det er ikke mulig å trekke ut noen klar trend.

Byene Tromsø, Molde, Oslo, Hamar, Kongsberg og Steinkjer har for eksempel over 90 % av ny-etableringen innenfor tettstedet, mens Lillehammer, Kristiansand, Sandnes og Stjørdal ligger under 50 %.

#### *Avstand til sentrumsområder*

Vi har også beregnet andelen av bygningsmassen til kontor og forretningsbygg som er realisert i tilknytning til senterstruktur. Tallene viser stor variasjon og det er ikke mulig å trekke ut noen klar trend.

For byene Oslo, Hamar, Moss, Haugesund, Sandnes og Stavanger er under 10 % av nye kontor- og forretningsbygg etablert utenfor gangavstand (1 km) til eksisterende senterområder.

På motsatt ende av skalaen finner vi Kristiansund, Skien, Sarpsborg, Lillehammer og Fredrikstad med over 50 % av nyetableringene mer enn 1 km fra etablerte senterområder.

### 2.3.3 Oppsummering - utvikling av kompakte byer og tettsteder

Samlet sett ser vi at folk bor mest konsentrert i de store byregionen, og det er også i de største byene den største delen av vekst i bosatte skjer innenfor eksisterende tettsted. Samtidig som befolkningsveksten er klart sterkest i storbyregionene, er trenden at det skjer en konsentrasjon av befolkningen i hele landet. Bosettingen i mer spredtbodde regioner blir tettere relativt sett på grunn av fraflytting i utkantstrøk og ikke nødvendigvis fordi det bygges mer i tettstedene.

Når det gjelder boligbyggingen, finner vi ikke den samme klare konsentrasjonstrenden som for befolkningsveksten. I flere av de store byene (unntatt Oslo) har det vært en relativt høy andel boligbygging utenfor eksisterende tettstedsareal.

Bortsett fra Oslo har gjennomsnittet for byene vært at bare ca halvparten av nye boliger har blitt lokalisert i gangavstand til et senter.

I storbyregionene brukes det som forventet, betydelig mindre areal per ny bolig enn i resten av landet. Imidlertid viser statistikken ganske store årlige variasjoner.

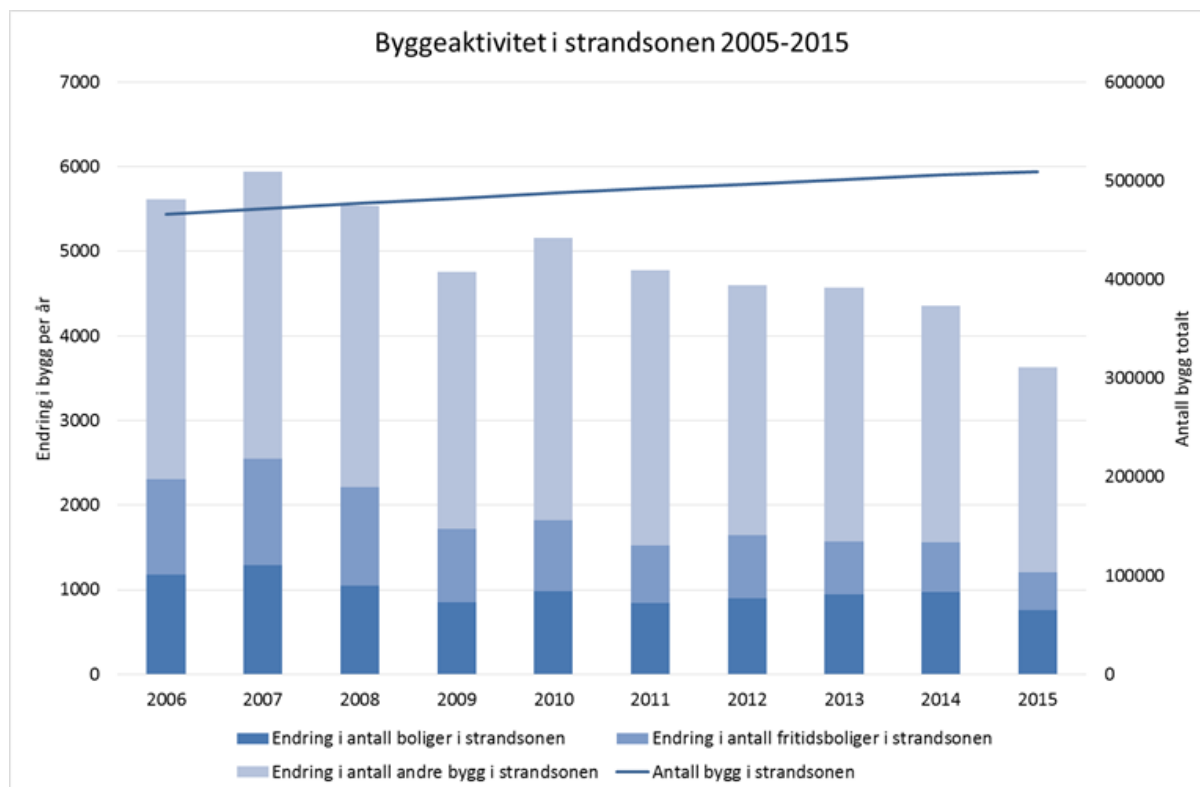
### 3 AREALUTVIKLING I NASJONALT PRIORITERTE OMRÅDER

#### 3.1 Strandsonen

Med strandsonen mener vi her 100-metersbeltet mot sjø, der det er et generelt byggeforbud. Til tross for byggeforbudet har det vært en relativt stor byggeaktivitet i strandsonen i løpet av de siste ti årene, og den prosentvise veksten fra 2005 til 2015 for nye bygninger i strandsonen totalt for landet er på 11 prosent.

Den årlige økningen i antall bygg i strandsonen er imidlertid redusert siste tiårsperiode. Det gjelder både antall boliger og antall fritidsboliger. Boliger og fritidsboliger utgjør til sammen i overkant av en tredjedel av endringen i bygninger totalt.

Selv med en nedgang i byggeaktiviteten i strandsonen over tid vil det være en økning (akkumulering) i totalt antall bygninger i strandsonen, se figur 3.1 nedenfor.



Figur 3-1 Antall bygninger i strandsonen totalt og årlig endring 2005 – 2015. Kilde: SSB

Det er store variasjoner mellom de ulike bo- og arbeidsmarkedsregionene og i gjennomsnittlig årlig vekst for perioden 2005–2015. Kartfiguren nedenfor viser med mørk farge de regionene med høyest vekst. Vi har valgt å presentere endringer i det bygningsnære strandsonerearealet – ikke endring i antall bygg. En økning i bygningsnært areal indikerer at utbyggingen ikke skjer som fortetting, men at stadig nye deler av strandsonen privatiseres.

Det er vanskelig å trekke ut noen klare tendenser av resultatene. Det er både utkantregioner og sentrale byregioner som har mye byggeaktivitet og økt privatisering av strandsonen. Som vist i kart i

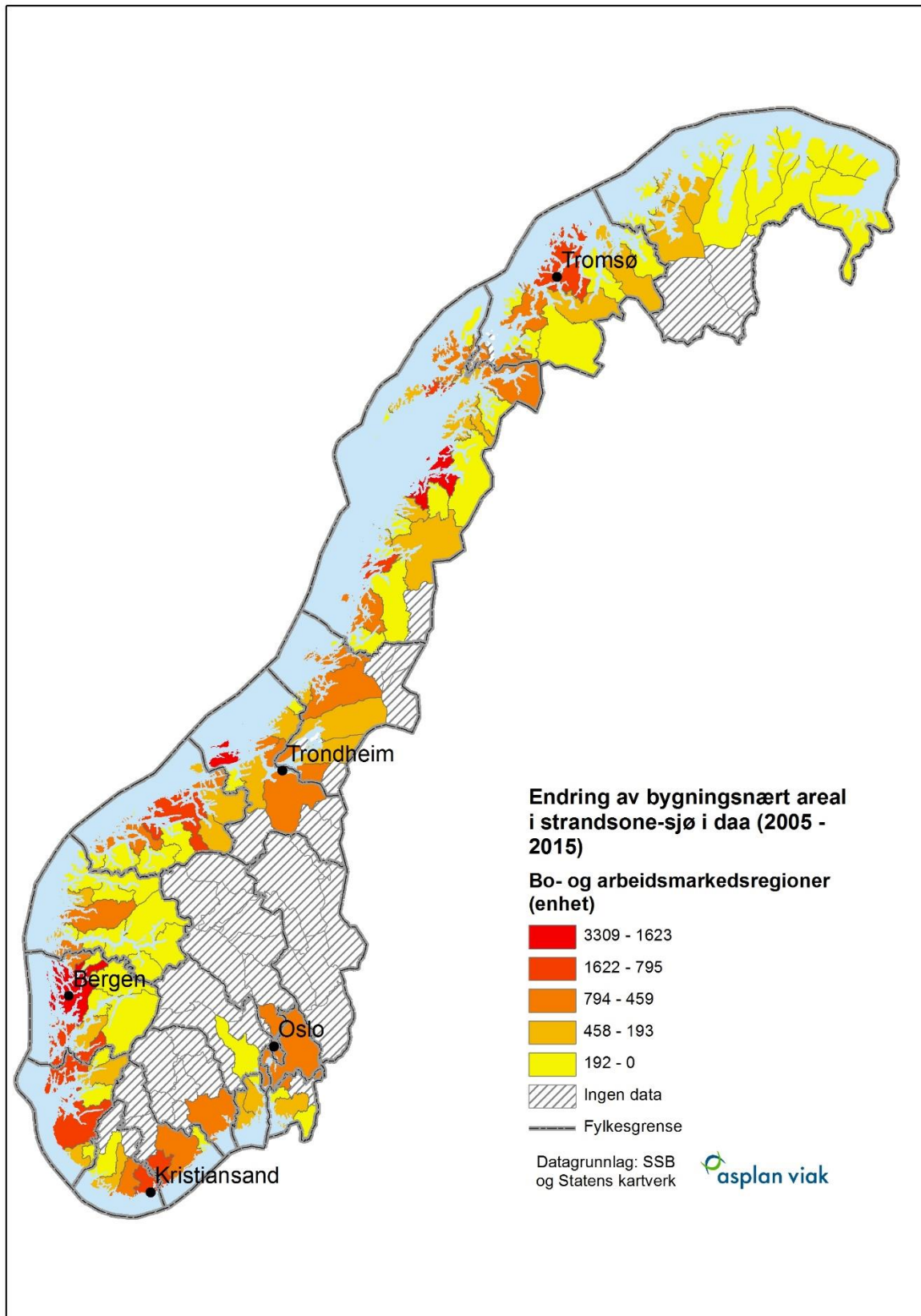


figur 3.2, ser det ut til at byggeaktiviteten i Oslofjordområdet og deler av Skagerakkysten skjer som fortetting. Unntaket er Kristiansands- og Mandalsregionen hvor det fortsatt er en stor økning i «jomfruelig» areal som blir privatisert. Det samme gjelder byregionene langs vestkysten og i Nord-Norge.

Statistikken for antall nye bygg i samme perioden viser den samme tendensen, det bygges også mindre i Oslofjorden og langs Skagerakkysten nord for Kristiansandsregionen. Dette kan bety at det meste av kystsonen er allerede utbygd og/eller at det er større forståelse for nasjonal politikk i disse BA-regionene.

For utkantregionene som har høy prosentvis økning i nedbyggingen av strandsonen, er det ofte små arealer det er snakk om. De typiske øykommunene med relativt mye kystlinje i forhold til flateinnhold kommer også høyt på denne statistikken.

Det kan tyde på at statlige planretningslinjer for differensiert forvaltning av strandsonen langs sjøen, med strengest holdning til byggeaktivitet i fylkene Østfold, Akershus, Oslo, Buskerud, Vestfold og Telemark følges opp i praksis.



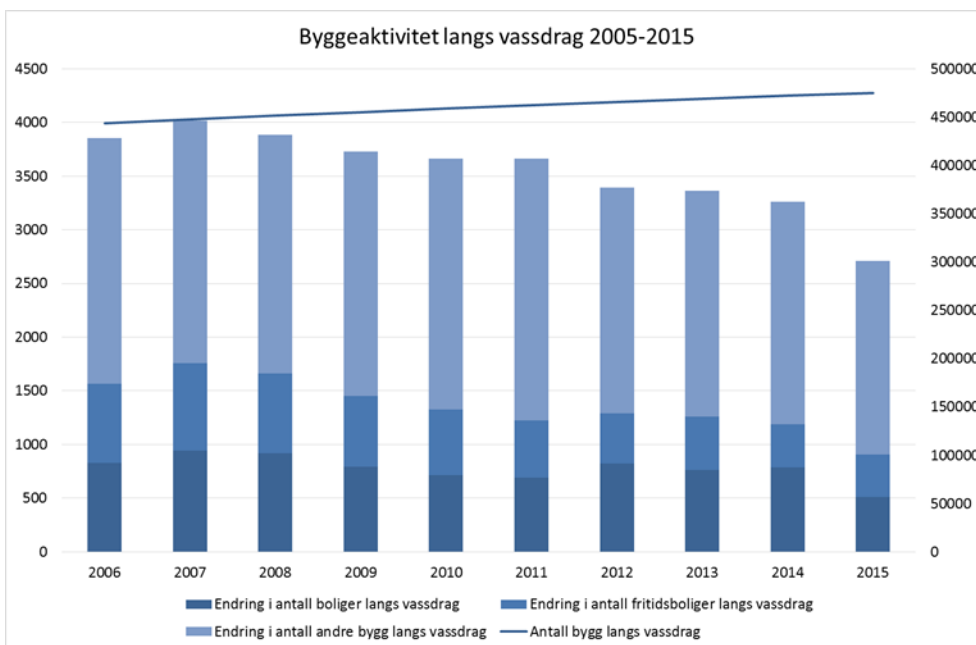
Figur 3-2 Endring i bygningsnært strandsoneareal målt i dekar. Periode 2005 - 2015

## 3.2 Vassdrag

Vi har begrenset analysen til 100-metersbeltet langs de største vassdragene og ferskvann (se delrapport 1 for nærmere definisjon).

Fra 2005 til 2015 har antall bygninger langs vassdrag økt med 8 prosent på landsbasis. Det er en nedgang i veksten de siste fem årene. Boliger og fritidsboliger utgjør til sammen nær 40 prosent av endringen i bygninger totalt. Tendensen de siste fem årene er at veksten i andre bygg enn boliger og fritidsboliger er sterkest.

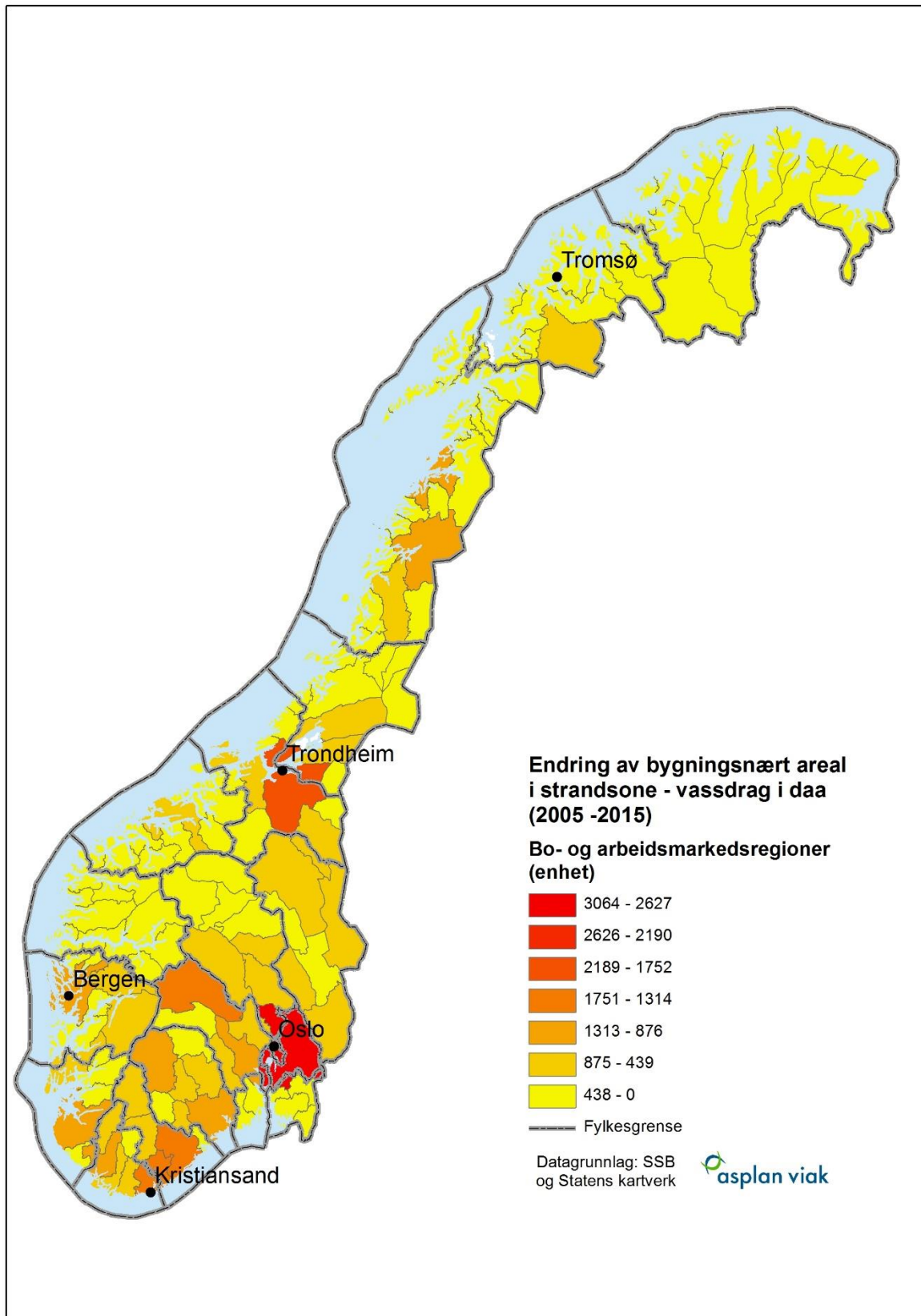
Endring i antall bygg langs vassdrag, fordelt på bolig, fritidsbolig og andre bygg, fra 2005 til 2015 er presentert i figur 3.3 (langs akse til venstre), sammen med utviklingen i antall bygg langs vassdrag totalt (langs akse til høyre).



Figur 3-3 Byggeaktivitet langs vassdrag for alle kommune 2005 – 2015. Endring i antall bygg i akse til venstre og totalt antall bygg i akse til høyre. Kilde: SSB

Som for byggeaktivitet i strandsonen er det også her store variasjoner mellom BA-regionene og det er vanskelig å trekke ut noen klare tendenser. Byregionene har størst omdisponering av strandsonereale. Osloregionen og Trondheimsregionen skiller seg ut med størst økning i bygningsnært strandsonereale – altså økning i privatiseringen av 100-metersbeltet langs vassdrag og innsjøer, se kartfigur 3-4.

Det kan tyde på at den differensierte vassdragsforvaltningen i rikspolitiske retningslinjer for vernede vassdrag fungerer i praksis.



Figur 3-4 Endring i bygningsnære areal i 100-metersbeltet langs vassdrag og innsjøer, 2005 – 2015

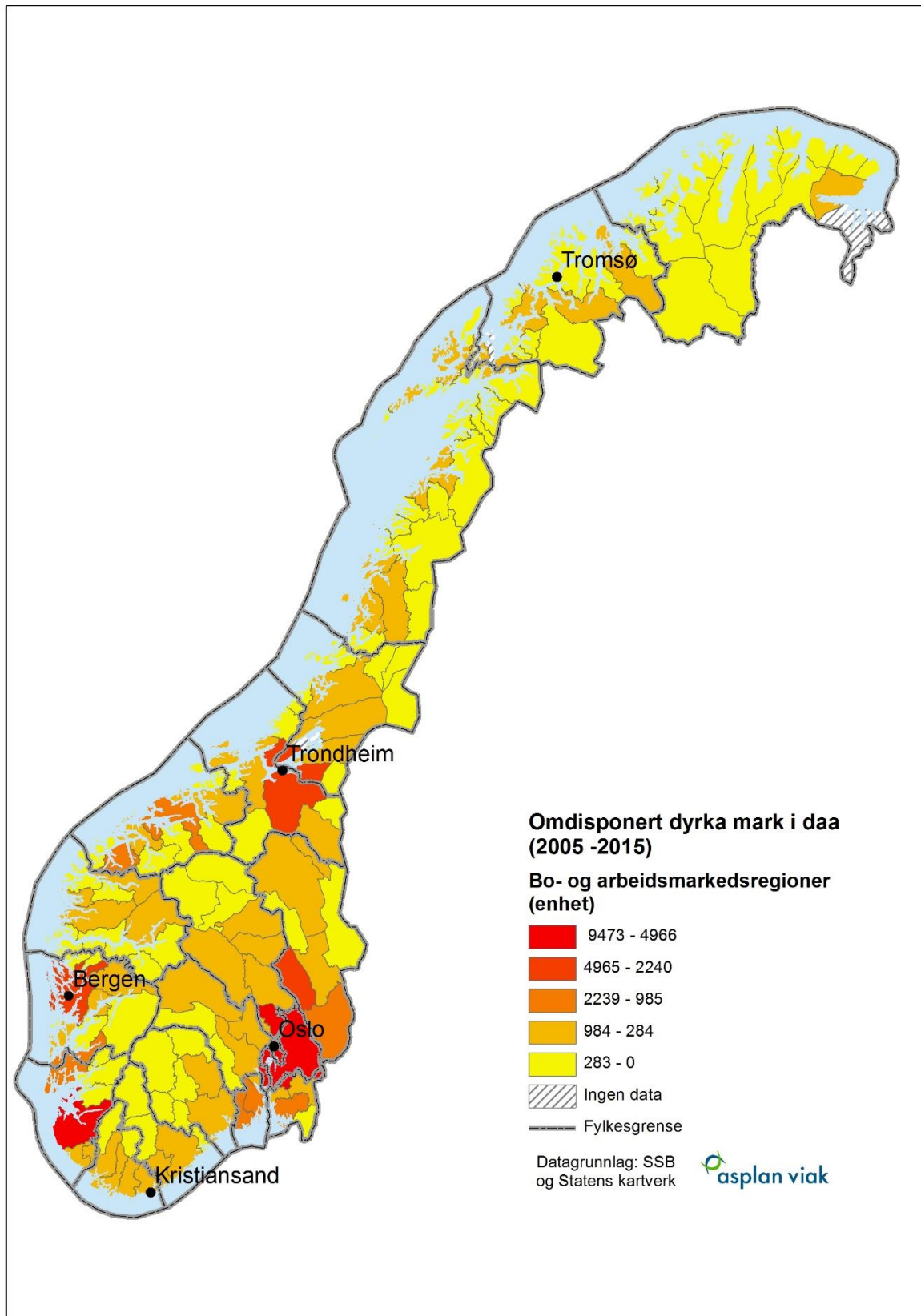
### 3.3 Dyrka jord

Statistikk på omdisponering av dyrka jord er benyttet direkte fra Statistikkbanken til SSB. Dataene er hentet fra KOSTRA, men det er ikke mulig å si noe om når områdene blir utbygd eller om de faktisk bygges ut. Data på omdisponering av dyrka jord for 2015 er foreløpige tall, så det er mulig at disse vil bli revidert.

Det har vært en nasjonal målsetting om å halvere omdisponering av dyrka jord fra 13 400 dekar årlig, som var det gjennomsnittlige nivået i perioden 1994-2003, innen 2010. Det er nå satt et nytt jordvern mål på maksimal omdisponering av dyrka jord på 4000 dekar per år innen 2020.

Det har vært en reduksjon i omdisponering av dyrka jord, og i 2013 og 2014 var man under målsettingen om maksimalt 6.700 dekar per år. Det samme gjelder 2015, men basert på foreløpige tall for siste år ser det ut til at omdisponering av dyrka jord øker noe etter flere år med nedgang. Selv om nivået skulle fortsette på det stabile nivået de siste fem årene på ca 6.000 daa, ligger det over målsettingen frem mot 2020.

I løpet av perioden er det storbyregionene som har hatt størst omdisponering av dyrka jord målt i antall dekar. Stavanger/Sandnes, som er den regionen som har hatt sterkest vekst i folketallet i samme periode (se tabell 2-1) har også hatt størst omdisponering av dyrka jord målt i antall dekar. Oslo, Bergen, Trondheim og Tromsø er også blant de fem regionene med sterkest befolkningsvekst og av disse er det kun Tromsø som ikke har høy omdisponering av dyrka jord fra 2005 til 2014 (170 dekar). Omdisponering av dyrka mark fordelt på BA-regioner er vist i kartfigur 3-5.



Figur 3-5 Omdisponering av dyrka mark i perioden 2005 - 2014 målt i dekar. Kilde SSB

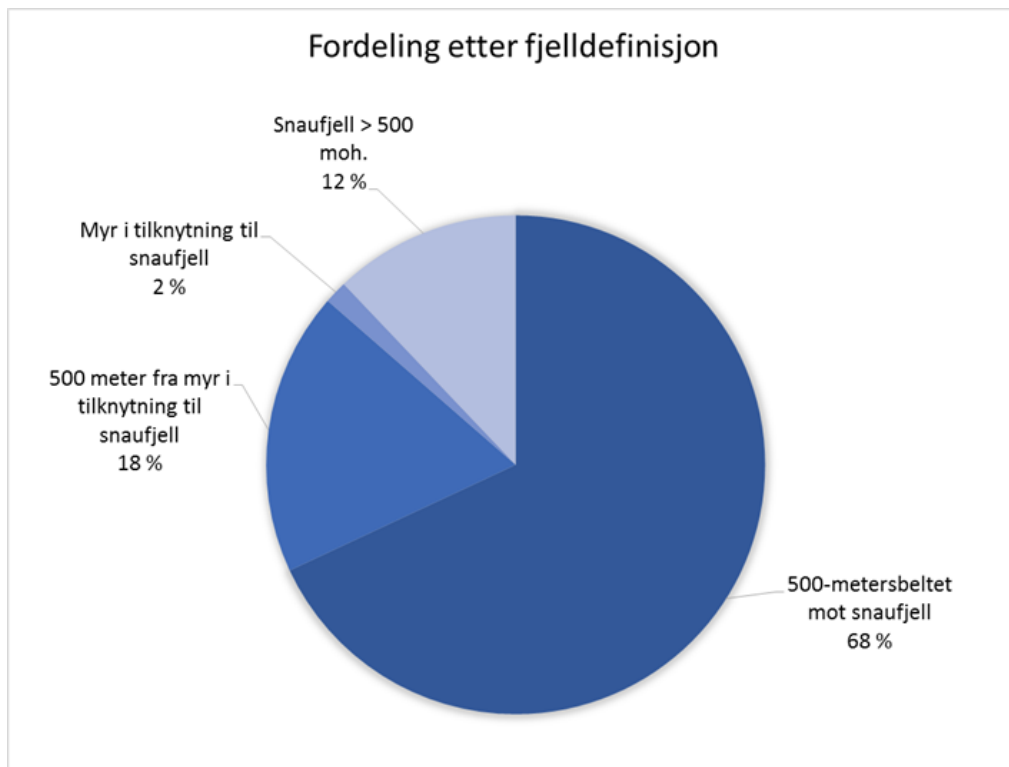
### 3.4 Fjellområdene

I denne analysen defineres fjellområder som snaumark og myrområder tilknyttet snaumark over 500 moh, og i tillegg kommer frittstående fjellformasjoner (se delrapport 1 for detaljert definisjon). Vi har fokusert på bygging av fritidsboliger ettersom det er størst utbyggingspress fra denne typen bygninger.

I perioden var det liten byggeaktivitet innenfor fjellavgrensingen (snaufjellet), litt i overkant av 2000 hytter i tiårsperioden. Det har vært svært lite byggeaktivitet over 1100 moh. Vi har i tillegg sett på hyttebyggingen i en randsone på 500 meter, det vil si i skogbeltet rett under grensa til de definerte fjellområdene. Størstedelen av byggingen (86 %) skjedde i denne smale sonen opp mot fjellet.

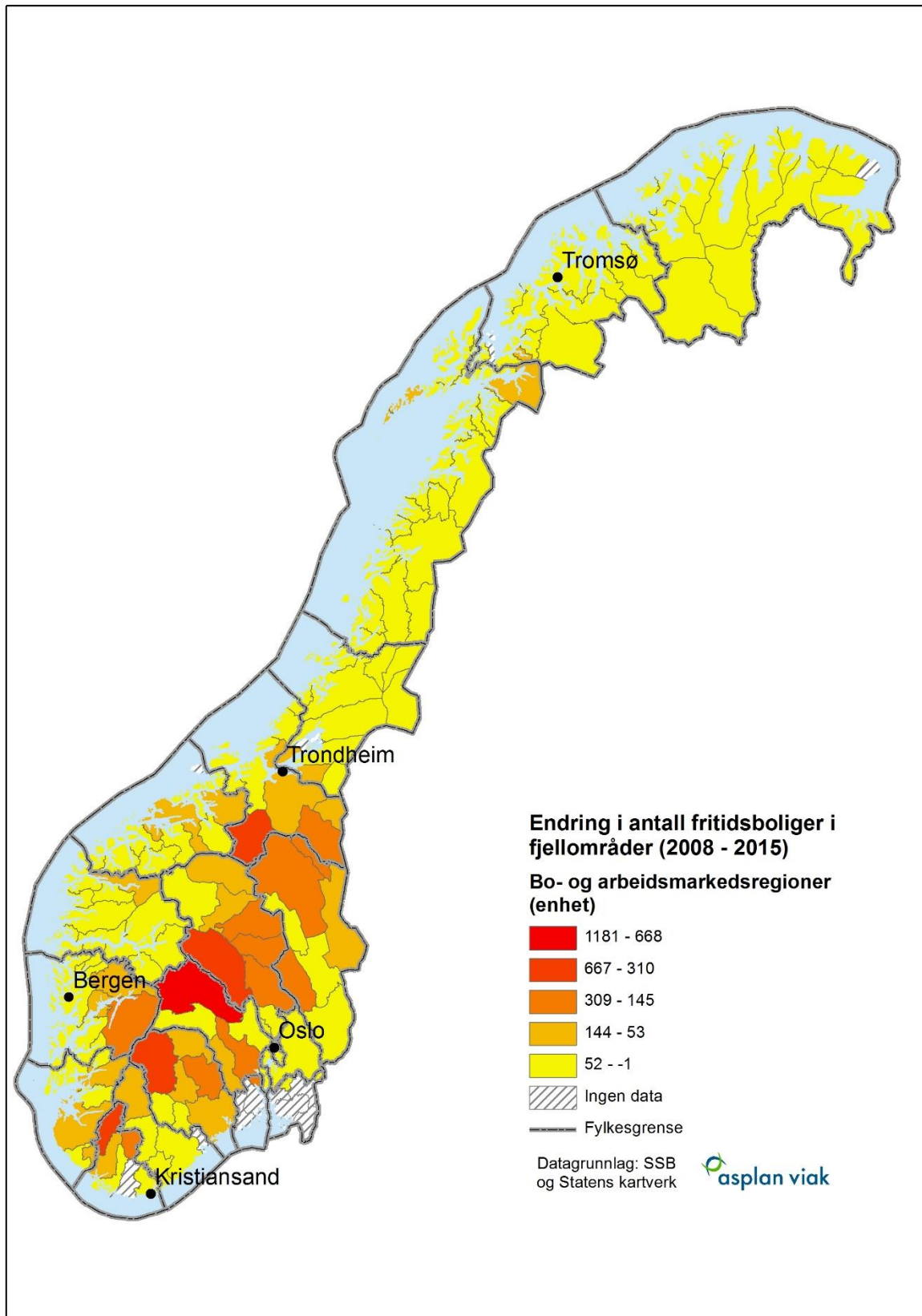
Figur 3-6 viser hvordan hyttebyggingen for alle fjellområder samlet fordeler seg på definerte fjellområder og tilgrensende randsone på 500 meter.

Den samlede bygging av fritidsboliger i tilknytning til fjellområdene utgjør drøyt 35 prosent av alle nye fritidsboliger på landsbasis i perioden 2005-2015.



Figur 3-6 Fordeling av fritidsboliger oppført i fjellområder fra 2005 til 2015 fordelt etter fjelldefinisjon og randsone

Kartfiguren (figur 3-7) viser hvordan utbyggingen i perioden fordeler seg på BA-regionene. Den største byggeaktiviteten finner vi i fjellområdene i Sør-Norge. Det er stor variasjon mellom regionene, men det kan se ut til at noen regioner i rimelig kjøreavstand til storbyområdene har tatt mye av veksten i fritidsboliger.



Figur 3-7 Antall fritidsboliger bygget i perioden 2005 - 2015 i tilknytning til fjellområder (egen definisjon)



### 3.5 Inngrepsfrie naturområder

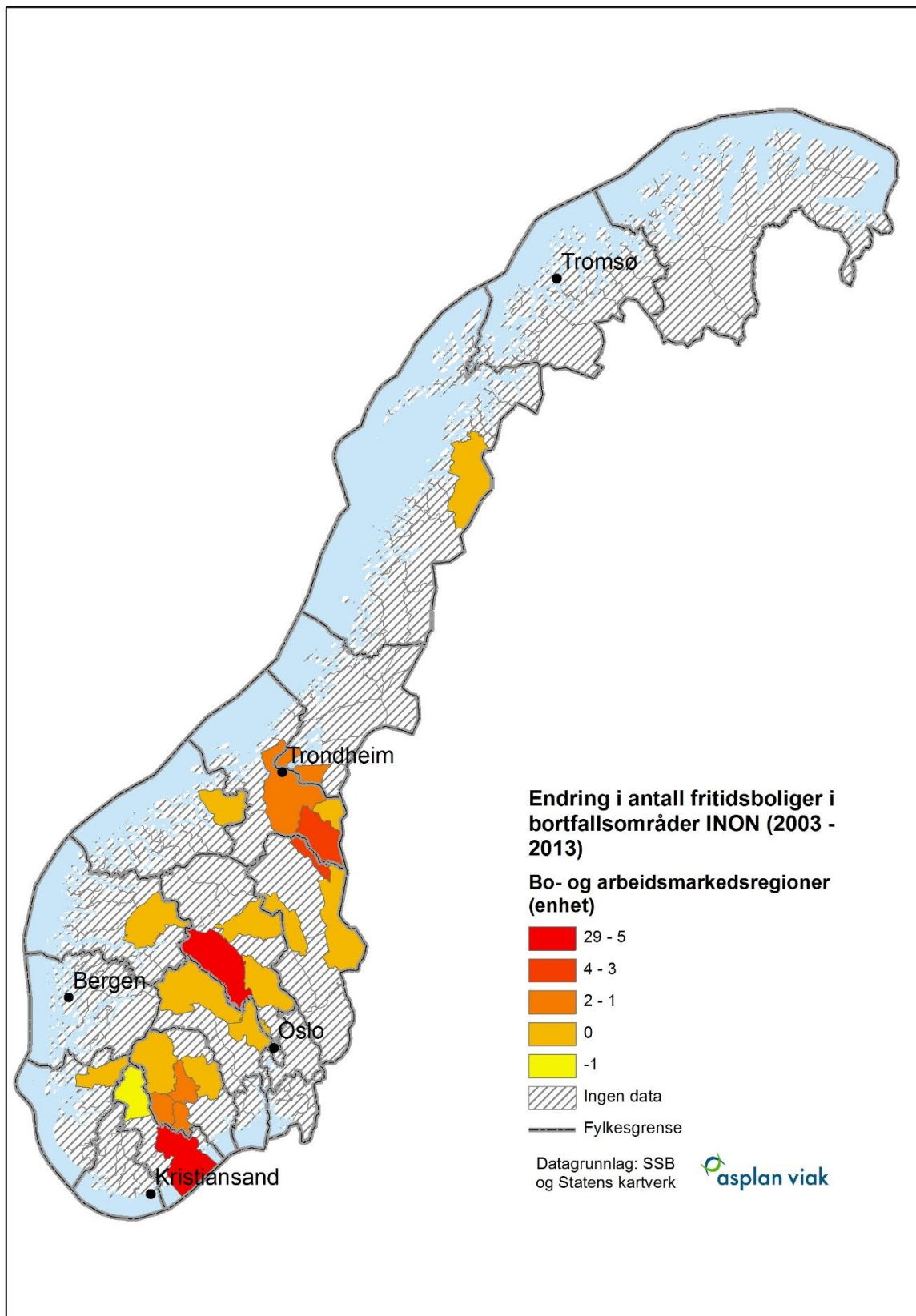
Inngrepsfrie naturområder (INON) er definert som alle områder som ligger mer enn en kilometer fra tyngre tekniske inngrep. Bortfall av inngrepsfri natur viser INON-områder som er påvirket av tyngre, tekniske inngrep. Det vil si inngrep «av en viss/gitt størrelse, varige og ikke midlertidige konstruksjoner og tiltak». Bygninger er ikke definert som tyngre, tekniske inngrep og en hytte alene vil f.eks. ikke føre til bortfall av INON. I utgangspunktet vil det ofte være vegbygging inn i området som fører til at det ikke lenger kommer inn under definisjonen av INON.

Vi har valgt å benytte INON for å se på endring i bortfallsområder for perioden 2003- 2013. Ved å koble dette med byggeaktivitet i ulike INON-soner kan vi få oversikt over kommuner der bortfallet med en viss sannsynlighet skyldes byggeaktivitet nedfelt i kommunale planer.

Byggeaktiviteten i INON-områdene domineres av fritidsbebyggelse. Dersom en ser bort fra stedbunden næring er 80 prosent knyttet til fritidsbolig eller annekstil fritidsbolig. For hele perioden ble det tatt i bruk 833 nye fritidsboliger i INON-områder. Det er i kommunene Sør-Varanger, Alta og Snåsa at byggeaktiviteten har vært størst med henholdsvis 81, 79 og 71 fritidsboliger i perioden.

Ser vi på bygging av fritidsboliger i bortfallsområder er det Åmli, Alta og Tromsø som har hatt størst byggeaktivitet for nye fritidsboliger – hvor dermed kommunal arealplanlegging med størst sannsynlighet har ført til reduksjon av INON-områder på grunn av følgende utbygging av veg og annen teknisk infrastruktur.

Kartfigur 3-8 viser hvilke BA-regioner som har hatt mest hyttebygging i bortfallsområder. Bortsett fra de nevnte kommunen «på topp» er den faktiske byggeaktiviteten i kommunene svart lav – under 10 nye hytter i snitt per kommune i siste tiårsperiode. Ut fra dette ser det ut til at kommunal arealplanlegging ikke utgjør noen trussel mot INON-områder på landsbasis.



Figur 3-8 Antall fritidsboliger bygd i bortfallsområder i perioden 2005 - 2015. Kilde Matrikkelen

### 3.6 Randområder til nasjonalparker

Vi har her valgt å fokusere på aktiviteten i tilknytning til nasjonalparkene. Randområdet er definert til 1 km avstand i luftlinje og endringsvariabelen her er knyttet til antall nye fritidsboliger i randområdet.

Naturlig nok er mye av byggeaktiviteten knyttet til randområdene til nasjonalparkene i befolkningstette områder som Fredrikstad/Sarpsborg og Tønsberg. Mer overraskende er det at vi finner klart høyest aktivitet i Sjøk/Lom. Mye av årsaken er naturligvis at det er mange og store nasjonalparker i regionen.

Et annet trekk ved utviklingen er at regioner med generelt høy byggeaktivitet i fjellområder, som Vinje/Tokke og Hallingdal, har en relativt lav andel av veksten i fritidsboliger i randområdet til nasjonalparker. En forklaring på dette kan være at i disse regionene går grensa til nasjonalparkene relativt langt inne på fjellet, et godt stykke unna aktuelle byggeområder.

*Tabell 3-1 Vekst i antall fritidsboliger inntil 1 km fra nasjonalparker i perioden 2005-2015 etter bo- og arbeidsmarkedsregion*

BA-region	Endring i antall fritidsboliger 2005 -2015
Skjåk/Lom	193
Fredrikstad/Sarpsborg	108
Tønsberg	100
Sel	96
Trysil/Engerdal	31
Bodø	29
Sunnal	27
Fauske	25
Båtsfjord	20
Hallingdal	16
Haugesund	13
Kvinnherad	12
Oppdal/Rennebu	11
Trondheim	10
Beiarn	9
Vardø	8
Lierne	7
Odda	5
Førde	5
Vadsø	5
Dovre	4
Midt-Gudbrandsdal	4
Sum	737

Ser en på de tallene for randsonen til hver enkelt nasjonalpark (tabell 3-1), er det rundt Breheimen vi finner klart størst aktivitet. Dernest kommer de bynære nasjonalparkene i Ytre Oslofjord etterfulgt av Norges eldste, Rondane Nasjonalpark.

### 3.7 Villreinområder

I Norge forvaltes villrein i 23 ulike villreinområder i Sør-Norge. Av disse er 10 områder definert som nasjonale villreinområder hvor avgrensningen skal avklares i regionale planer.

For kartlegging av byggeaktivitet i villreinens leveområder har vi tatt utgangspunkt i avgrensningen av områdene fra Naturbase. I tillegg har vi benyttet avgrensning av nasjonale villreinområder med utgangspunkt i regionale planer. Det er utarbeidet regionale planer for alle de viktigste nasjonale villreinområdene, men enkelte av disse er fortsatt i beslutningsprosessen. Vi har valgt å bruke alle planer som enten er vedtatt eller som foreligger som høringsutkast. Forskjellen mellom områdene definert i regionale planer og leveområdene fra Naturbase er vist i kartfigur 3-9.

Tabell 3-2 viser antall fritidsboliger tatt i bruk i perioden 2005 – 2015 i villreinens leveområder fra Naturbase og i nasjonale villreinområder avgrenset i regionale planer. Totalt ble det bygd 2.524 nye hytter i villreinens leveområder, men av disse var det kun 116 i de nasjonale villreinområdene. Kartet i figur 3-10 viser hvor det er gitt tillatelser til fritidsbebyggelse i perioden.

Tendensen er at det er en relativt omfattende hyttebygging i randsonen til flere av de definerte nasjonale villreinområdene. Villreinområdene Rondane, Setesdal/Ryfylke og Hardangervidda ligger på topp (200 – 600 hytter). Dette er store fjellområder med etablerte populære hytteområder. For de øvrige områdene er presset betydelig mindre (mellom 2 og 90 nye hytter i perioden).

Ser vi på bygging av fritidsboliger i villreinens leveområder fordelt på de aktuelle BA-regionene, har det vært størst aktivitet i Vinje/Tokke, med hele 470 nye fritidsboliger siste 10 år. Dersom vi ser på byggeaktivitet innenfor de nasjonale villreinområdene avgrenset i regionale planer har det imidlertid kun vært oppført 9 fritidsboliger.

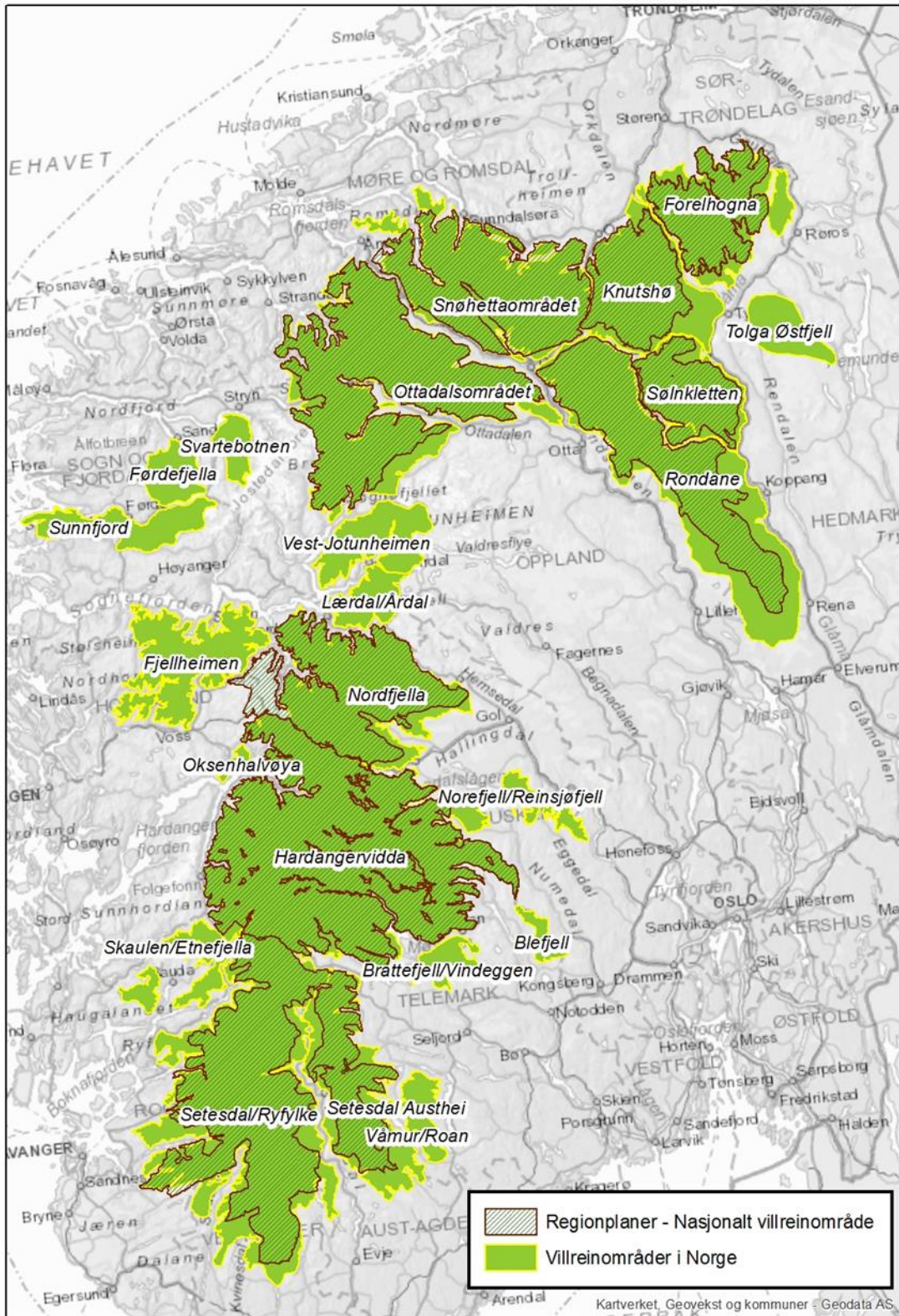
Også for de øvrige BA-regionene er aktiviteten betydelig lavere i de nasjonale villreinområdene.

Dette indikerer at de regionale planenes retningslinjer om «byggeforbud» i de nasjonale villreinområdene i hovedsak blir respektert.

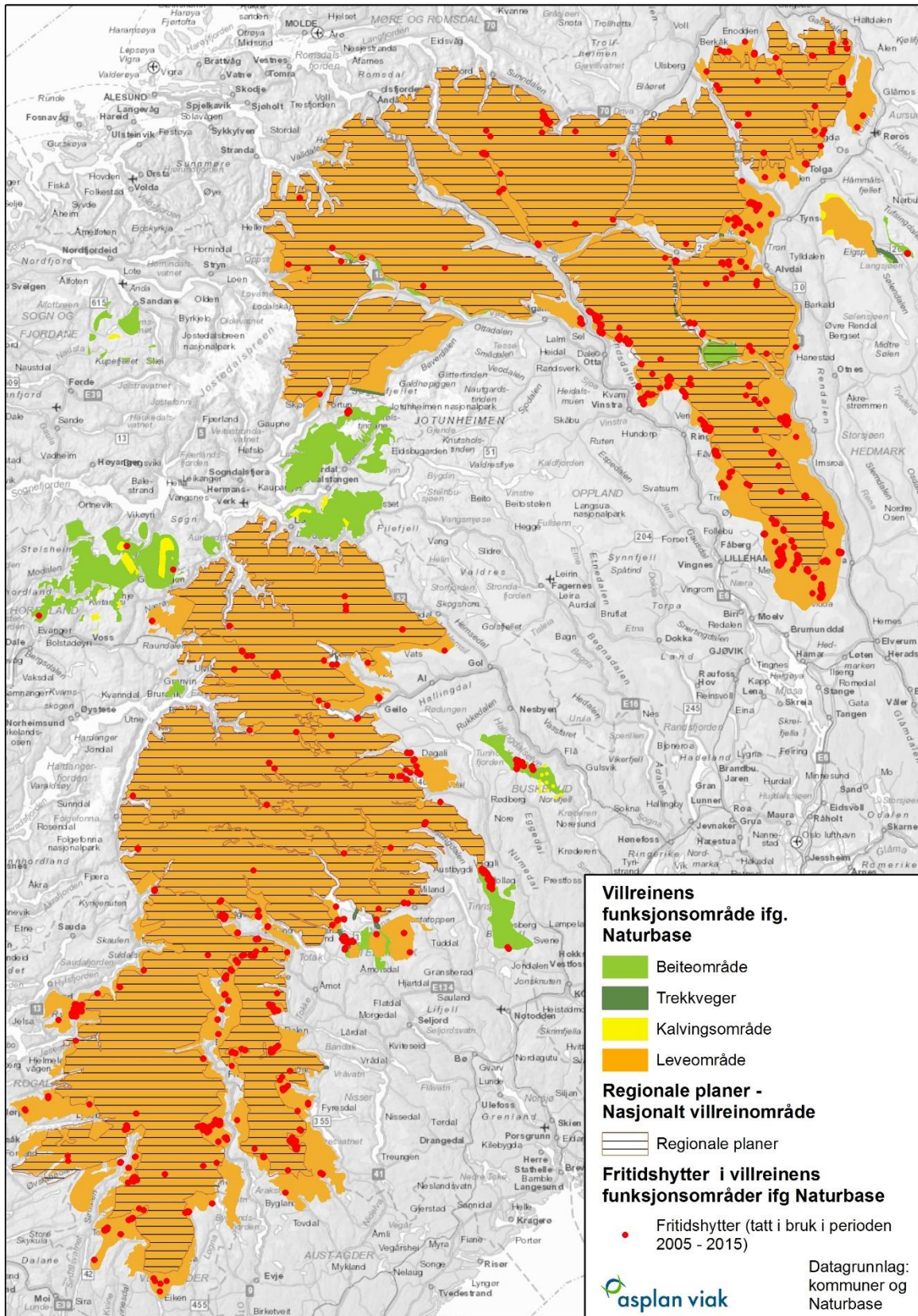
Det må tas i betraktning at forslaget om opprettelse av nasjonale villreinområder første gang var tatt opp i St.meld. nr. 21 (2004 – 2005) og at det deretter har vært en langvarig og krevende prosess å få fastsatt grensene for de nasjonale villreinområdene i regionale planvedtak.

Tabell 3-2 Fritidsboliger tatt i bruk i perioden 2005 -2015 i villreinens leveområder fra Naturbase og nasjonale villreinområder.

BA-region	Villreinens leveområder (Naturbase)	Nasjonale villreinområder (Regionale planer)
Vinje/Tokke	470	9
Valle/Bykle	351	2
Hamar	221	2
Hallingdal	199	8
Tynset	166	13
Stor-Elvdal	137	5
Suldal	118	
Midt-Gudbrandsdal	112	19
Sirdal	95	8
Kongsberg	89	
Fyresdal	71	3
Elverum	63	
Sel	61	2
Nore og Uvdal	56	1
Åseral	55	
Lillehammer	33	
Odda	33	9
Sunndal	33	3
Trondheim	26	1
Røros	24	3
Voss	16	4
Dovre	14	2
Molde	12	
Tinn	10	6
Evje/Bygland	9	5
Flekkefjord	6	1
Oppdal/Rennebu	6	4
Sogndal	6	
Farsund/Lyngdal	5	
Hjelmeland	5	1
Skjåk/Lom	5	1
Notodden	4	
Arendal	3	
Stavanger/Sandnes	3	2
Stryn/Eid	2	1
Aurland	1	
Bergen	1	
Norrdal/Stranda	1	1
Seljord/Kviteseid	1	
Vik	1	
<b>Sum</b>	<b>2524</b>	<b>116</b>



Figur 3-9 Avgrensing av villreinområder i Norge (Naturbase) og nasjonale villreinområder definert i regionale planer



Figur 3-10 Hyttebygging i villreins funksjonsområder og nasjonale villreinområder i perioden 2005-2015

## 4 AREALKONFLIKTER

### 4.1 Innsigelser rapportert i KOSTRA

Statistikk over innsigelser til kommunale arealplaner kan gi en indikasjon på omfanget av arealkonflikter og hvilke interesser som skaper konflikter. Ettersom det er i kommuneplanene utbyggingsmønsteret i hovedsak fastsettes, ser vi nærmere på innsigelser fremmet til kommuneplanens arealdel og kommunedelplaner for areal.

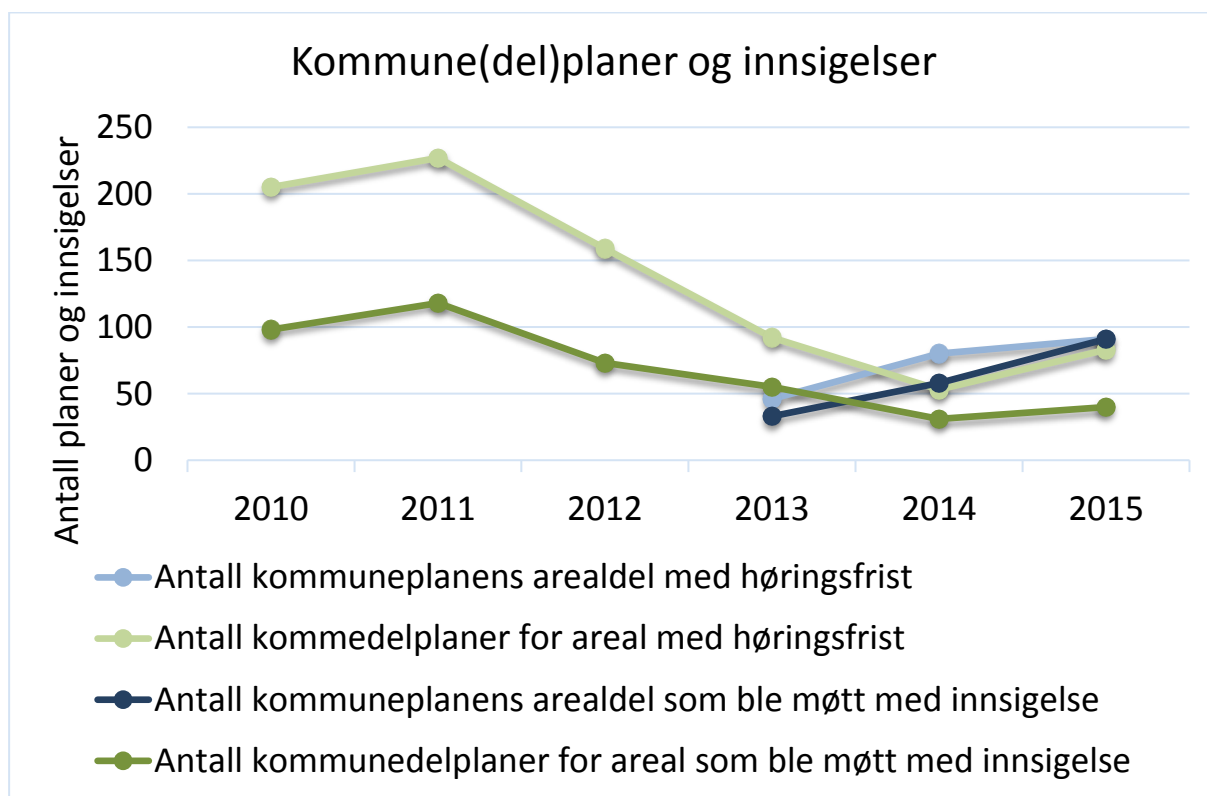
Kommunene rapporterer informasjon om innsigelser i KOSTRA. Det er imidlertid ikke noe felles datasystem for automatisk registrering. Kommunene gjennomfører en manuell gjennomgang av hva som skal rapporteres og fyller ut et skjema. Kommunene skal ikke rapportere i de tilfeller der det er 0 innsigelser. Det er derfor ikke mulig å skille mellom 0 og manglende svar i statistikken. Det fører til at kvaliteten er varierende og at det sannsynligvis er en underrapportering av innsigelser.

NIBR har i rapport 2013:10 «*Innsigelser etter plan- og bygningsloven*» benyttet KOSTRA-data på innsigelser i perioden 2004-2011 for å se på ulike sammenhenger i dataene og gjennomført case-studier i tre kommuner og en fylkeskommune. De finner blant annet at det for kommune(del)planer er jord/skog som er den hyppigste årsaken til innsigelser.

Vi har sett på KOSTRA-tallene for innsigelser for årene 2010-2015.

### 4.2 Innsigelser til kommuneplaner

Utviklingen i antall innsigelser til kommune(del)planer i løpet av de siste fem årene er presentert i figur 4-1. Det er også presentert antall planer sendt på høring samme år.



Figur 4-1 Antall kommune(del)planer til offentlig ettersyn og antall innsigelser for perioden 2010 - 2015. Kilde: SSB/KOSTRA



Antall kommune(del)planer med innsigelser har vært synkende i perioden fram til 2013. Ettersom antall planer til høring også har sunket, har andelen planer med innsigelser økt. Ser vi på andelen kommunedelplaner for areal som det er fremmet innsigelser til, er det en betydelig økning i 2013 mens det for årene tidligere i perioden ligger andelen på 50 til 60 prosent.

For kommuneplanens arealdel er bildet annerledes. Tallene for de tre seneste årene viser at det fremmes innsigelse til nesten alle planene som er på høring. Både antall planer på høring og antall innsigelser har samme økning, slik at andelen er ganske stabil.

KOSTRA grupperer innsigelsene etter hvilke nasjonale eller viktige regionale interesser som er grunnlaget for at det fremmes innsigelse (begrunnelse). Tallene viser hvor mange innsigelser som er fremmet innen hvert interessefelt. Inndelingen i begrunnelsestema samsvarer ikke helt med de temaene vi har analysert. Fra KOSTRA-tallene er følgende begrunnelser av interesse i denne analysen:

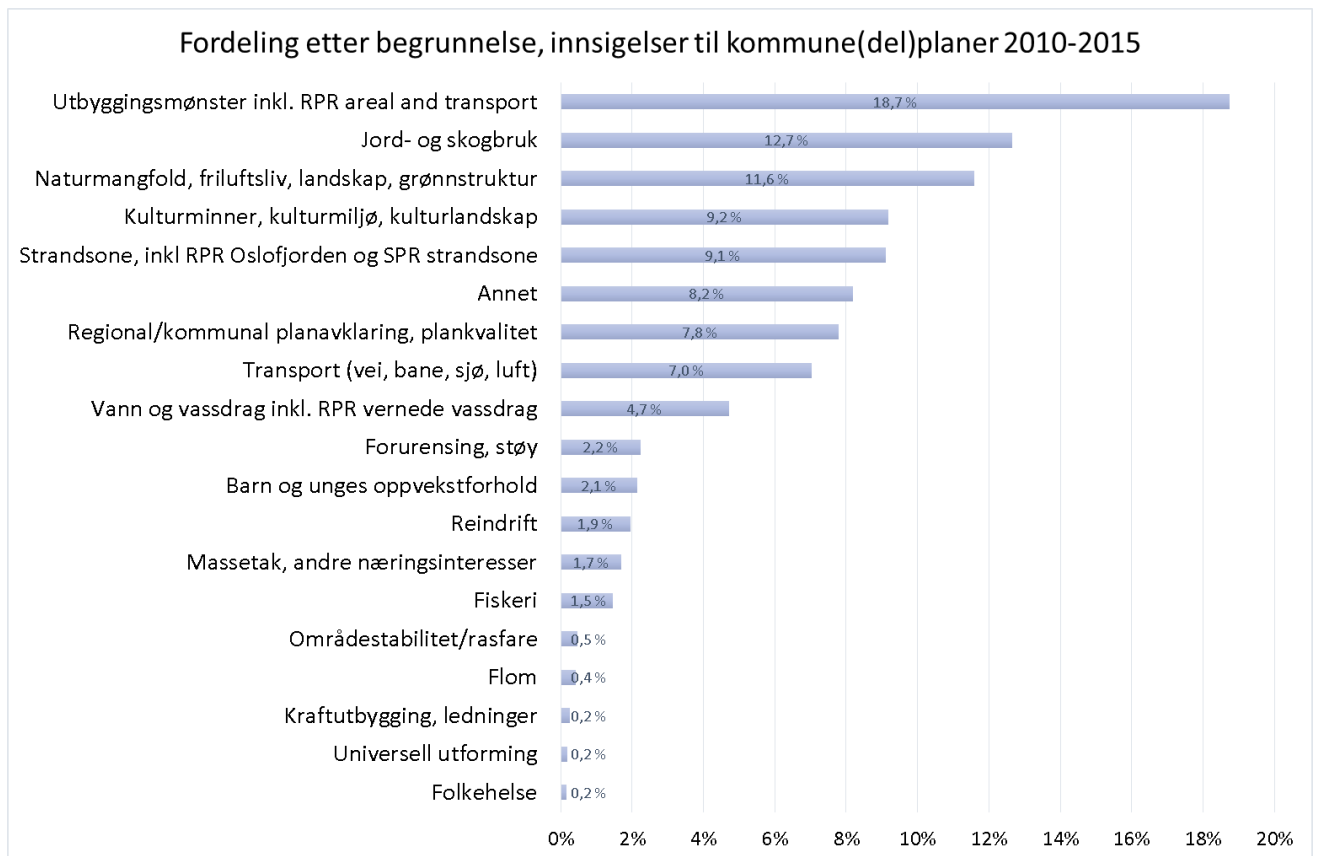
- Utbyggingsmønster/SPR-BATP
- Vann og vassdrag
- Strandsone
- Jord- og skogbruk

For å få et bilde av hvilke interesser/hensyn som er mest konfliktfylt har vi valgt å se på den prosentvise fordelingen på ulike interesser (begrunnelser).

Det er ganske store variasjoner i den prosentvise fordeling fra år til år. Det kan like gjerne skyldes ulikheter i de kommunen som har kommuneplanen til offentlig ettersyn som endringer i reelt konfliktnivå på de ulike interesseområdene.

Figur 4-2 viser fordelingen i perioden 2010 – 2015. Av de temaene som er undersøkt i denne rapporten har utbyggingsmønster og lokalisering av virksomhet høyest andel innsigelser med 18,7 %. Deretter kommer jord- og skogbruk på 12,7 %, strandsone på 9,1 % og vann og vassdrag med 4,7 % av innsigelsene i perioden.

På dette grunnlaget ser vi at jord- og skogbruksinteresser fortsatt skaper mye konflikter i kommuneplanarbeidet, men at samordnet areal- og transportplanlegging har overtatt førsteplassen med klar margin. Strandsonen ser ikke ut til å være et like hett konfliktområde med kun halvparten av antall innsigelser sammenlignet med utbyggingsmønster og lokalisering.



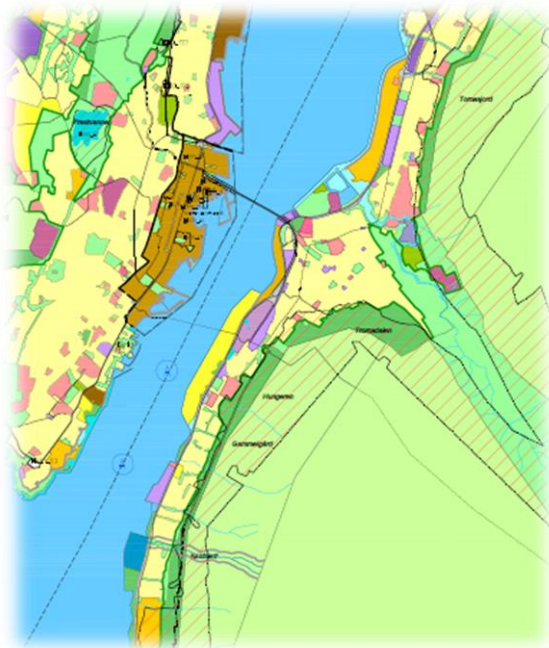
Figur 4-2 Innsigelser til kommune(del)planer etter begrunnelse i perioden 2010 - 2015. Inkluderer innsigelser fra alle innsigelsesmyndigheter. Kilde: SSB/KOSTRA

## DEL 2: KOMMUNEPLANANALYSE



### Kommuneplanens arealdel 2013-2025

Planbeskrivelse  
med planbestemmelser





# 1 INNLEDNING

Den kvantitative analysen av arealstatistikken i del 1 viser omfanget av bygging i de samme områdene som ble undersøkt av Riksrevisjonen i Dokument nr. 3:11 (2006-2007). Følgende områder/tema har blitt analysert:

- Arealbruk i byer og tettsteder
- Strandsonen, 100-metersbeltet langs Trondheimsjøen
- Vassdrag, 100-metersbeltet langs større vassdrag/innsjøer
- Dyrka og dyrkbar jord
- Fjellområdene
- Inngrepsfrie naturområder
- Randområder til store verneområder
- Villreinområder

Statistikken er for mangelfull til å gi et fullstendig bilde av arealutviklingen i ulike deler av landet og mekanismene bak utviklingen. I oppdraget inngår derfor også en undersøkelse av hvordan den nasjonale arealpolitikken følges opp i kommuneplanarbeidet og hvordan konflikter håndteres i planprosessene.

Statistikkanalysen i del 1 skal suppleres med en gjennomgang av kommuneplanens arealdel fra kommuner fra ulike steder i landet med ulike størrelser, sentralitet og utfordringer. Gjennomgangen gjelder siste vedtatte kommuneplaner og kun planer utarbeidet og vedtatt etter plan- og bygningsloven av 2008.

Analysen av eksempler skal bidra til å sette statistikkanalysen i sammenheng med planlegging etter plan- og bygningsloven.

Eksempelanalysen skal gi kunnskap om arealbruken som vedtas i kommuneplanens arealdel sett i sammenheng med overordnede føringer og faktisk arealbruk. For å få frem hvilke områder som er under press og arealkonflikter, analyseres merknader og innsigelser fremmet til høringsforslagene, herunder begrunnelse, myndighet, til hvilket arealformål innsigelsene er fremmet og utfall av innsigelsen. Gjennom dette avdekkes konfliktnivået og arealpresset i kommunene.

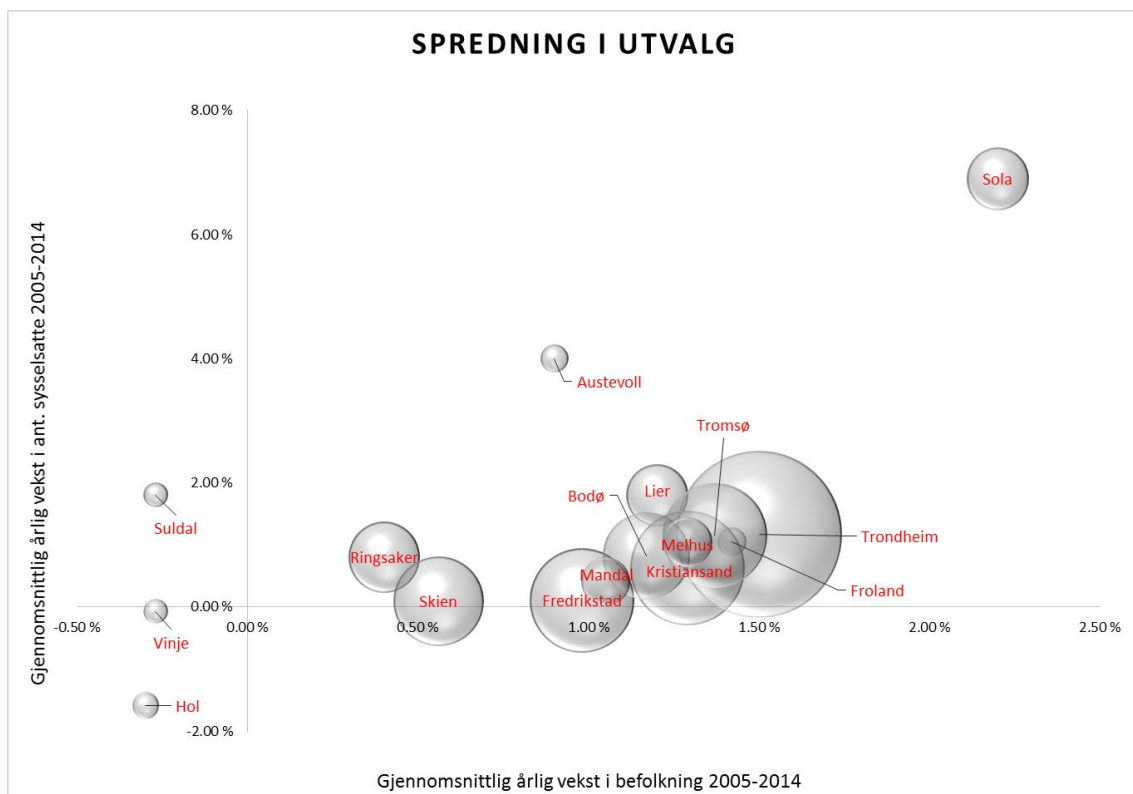
## 2 KOMMUNEUTVALG

I tråd med forutsetningene i oppdraget har vi kun samlet inn kommuneplaner med arealdel utformet og vedtatt etter plan- og bygningsloven av 2008.

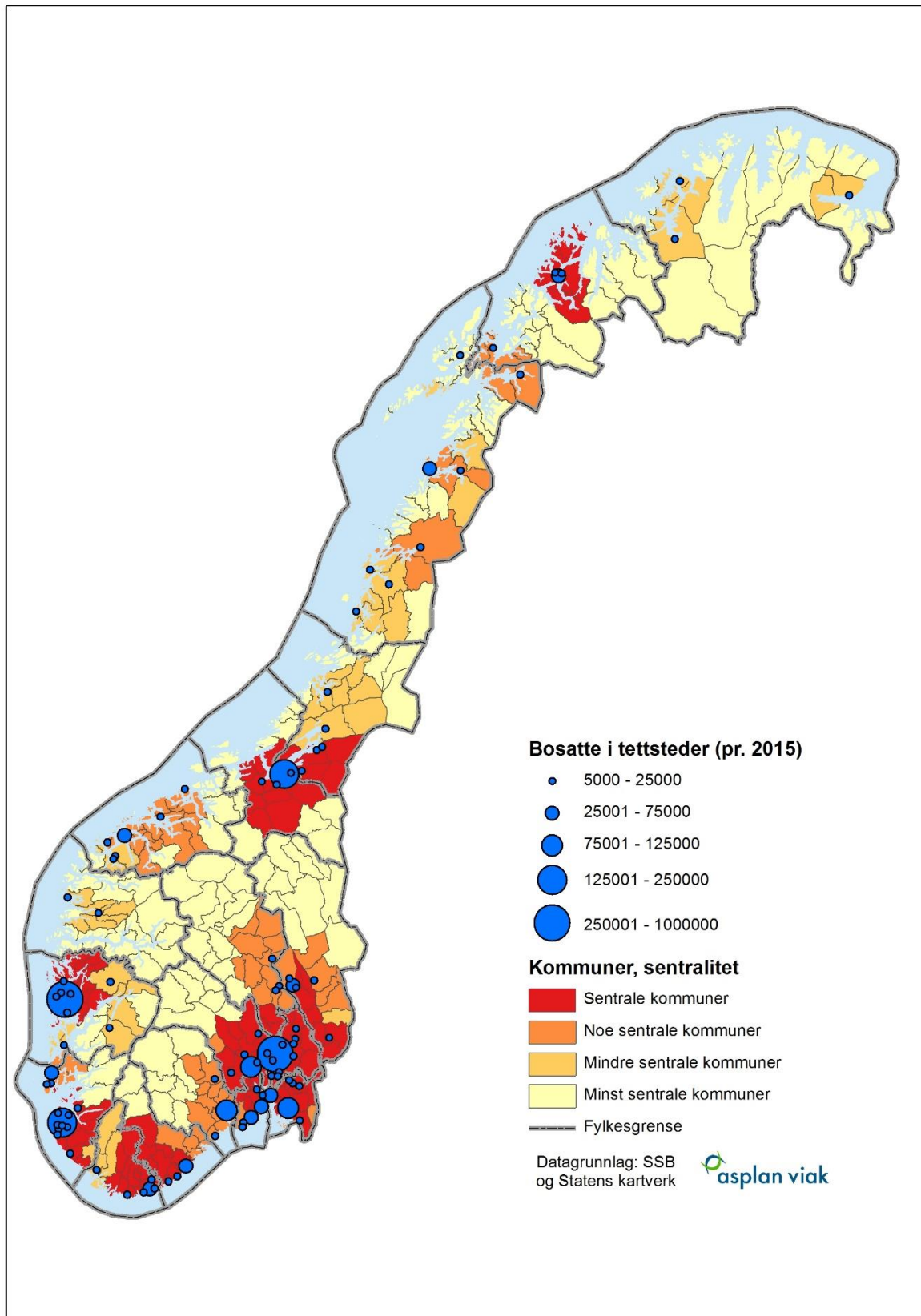
Vi har benyttet SSBs definisjon på sentralitet som grunnlag for å sørge for at utvalget av kommuner har en god spredning på ulik sentralitet. Kartfigur 2-2 viser sentralitet for alle kommunene i landet.

I tillegg har vi brukt foreløpige funn i statistikkanalysen som grunnlag for utvelgelsen av kommuner. Alle kommunene som er valgt skiller seg ut fra gjennomsnittet med høy byggeaktivitet i de nasjonalt prioriterte områdene som analysen har undersøkt. Utvalgsriteriet for de utvalgte kommunene går frem av tabell 2-1 på neste side.

I utvalget av kommuner er det vektlagt god spredning på geografi, innbyggertall, sentralitet, kyst/innland, sysselsetting og befolkningsutvikling. Figur 2-1 nedenfor viser vekst i antall sysselsatte og befolkning i de kommunene vi plukket ut for nærmere vurdering, og størrelsen på boblen viser størrelsen på kommunen målt i antall innbyggere. Utvalget gir en god spredning mellom kommuner med høy og lav vekst, men med overvekt av kommuner med en relativt høy befolkningsvekst i perioden. Dette skyldes at det er en sammenheng mellom befolkningsvekst og byggeaktivitet. Kommunene med relativt høy byggeaktivitet i fjellområder er et unntak, der det særlig er bygging av fritidsboliger som er bakgrunnen for at kommunene er plukket ut.



Figur 2-1: Befolkningsstørrelse (2015) og årlig vekst i sysselsatte og befolkning (2005-2014) for utvalgte kommuner



Figur 2-2 Kommuners sentralitet og størrelse på tettsteder etter innbyggertall i 2015

Tabell 2-1 Utvalgte kommuner til kommuneplananalysen

	Kommune	Fylke	Vedtak av kommuneplan	Folketall, 2014	Areal (km <sup>2</sup> )	Kystkommuner etter RPRO/ innland	Snaufjell > 500 m	Valgt på bakgrunn av utvikling i perioden 2005-2015 for følgende tema:
1	Fredrikstad	Østfold	16.12.2012	78 000	288	Kystkommuner i Oslofjordområdet	Nei	Omdisponering av dyrka mark
2	Ullensaker	Akershus	07.09.2015	33 000	252	Innlandskommune	Nei	Høy vekst i befolkningen
3	Ringsaker	Hedmark	10.09.2014	34 000	1281	Innlandskommune	Ja	Omdisponering av dyrka mark
4	Lier	Buskerud	27.09.2013	25 000	301	Kystkommuner i Oslofjordområdet	Nei	Boligbygging i strandsonen
5	Hol	Buskerud	27.08.2014	4 000	1858	Innlandskommune	Ja	Bygging i fjellområder
6	Skien	Telemark	23.04.2015	54 000	779	Kystkommuner i Oslofjordområdet	Nei	Høy vekst i antall boliger
7	Vinje	Telemark	29.03.2012	4 000	3106	Innlandskommune	Ja	Bygging i villreinens leveområder, i fjellområder og langs vassdrag
8	Kristiansand	Vest-Agder	22.06.2011	87 000	276	Kystkommuner med stort arealpress	Nei	Høy vekst i antall boliger og bygging i strandsonen
9	Mandal	Vest-Agder	10.09.2015	15 000	222	Kystkommuner med stort arealpress	Nei	Bygging av fritidsboliger i strandsonen
10	Froland	Aust-Agder	06.11.2014	6 000	645	Innlandskommune	Ja	Bygging langs vassdrag
11	Sola	Rogaland	03.09.2015	26 000	69	Kystkommuner med stort arealpress	Nei	Høy vekst og omdisponering av dyrka mark
12	Suldal	Rogaland	27.10.2009	4 000	1736	Kystkommuner med mindre arealpress	Ja	Bygging i fjellområder
13	Austevoll	Hordaland	18.06.2011	5 000	117	Kystkommuner med mindre arealpress	Nei	Bygging i strandsonen
14	Trondheim	Sør-Trøndelag	21.03.2013	185 000	342	Kystkommuner med stort arealpress	Ja	Omdisponering av dyrka mark og bygging langs vassdrag
15	Melhus	Sør-Trøndelag	16.12.2014	16 000	695	Kystkommuner med stort arealpress	Ja	Omdisponering av dyrka mark
16	Bodø	Nordland	11.09.2014	50 000	1393	Kystkommune	Ja	Bygging i strandsonen og i randsone til nasjonalpark
17	Tromsø	Troms	28.11.2012	73 000	2524	Kystkommune	Ja	Bygging i strandsonen og bygging i bortfallsområder



## 3 ANALYSEMETODER

### 3.1 GIS-analyser

For å se nærmere på hvordan kommuneplanene følger opp nasjonal arealpolitikk har vi gjennomført følgende GIS-analyser av arealdelen til de utvalgte kommunene:

- Beregning av hvor mye nytt areal som legges ut til utbyggingsformål innenfor ulike arealkategorier i kommuneplanene (arealutvikling). Metoden vi benyttet var å se på det som er definert som nytt areal i forhold til det som er definert som eksisterende areal i kommunplankartet.
- Beregning av hvor mye av nytt utbyggingsareal som ligger innenfor SSB sin tettstedsdefinisjon av 2005. Grunnen til at gammel tettstedsdefinisjon ble brukt, er at en må ha samme sammenligningsgrunnlag for alle planene selv om planene er vedtatt ulike år.
- Beregning av hvor stor avstanden er fra ulike nye utbyggingsformål i kommuneplanens arealdel til nærmeste hovedsenter etter SSB sin definisjon.

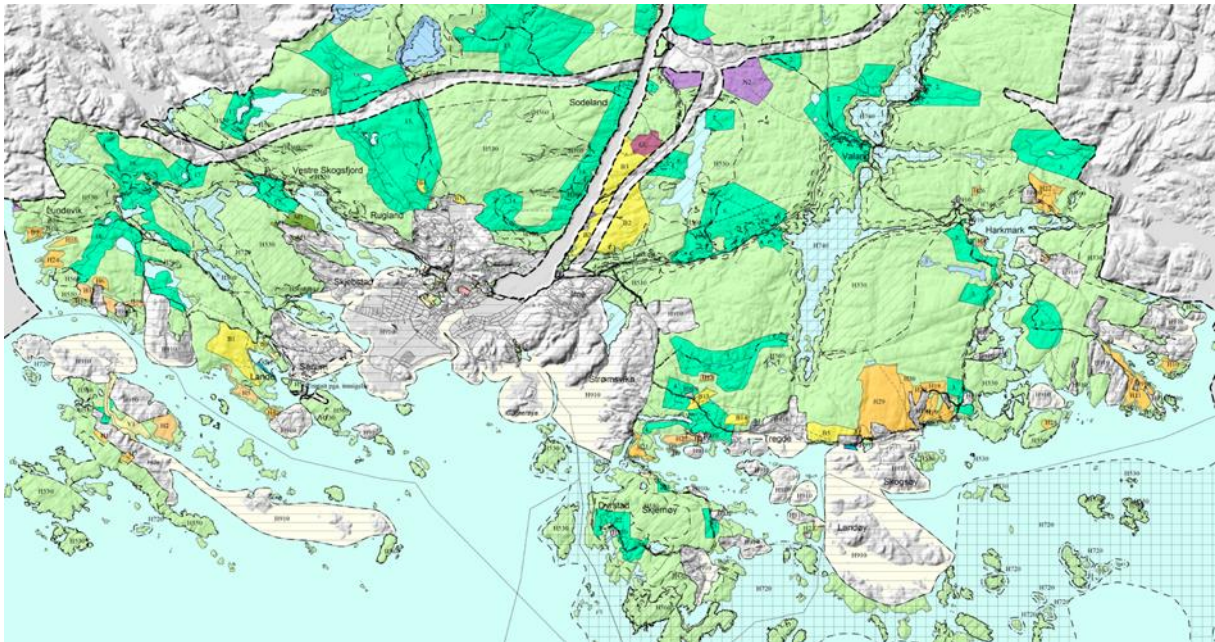
I tillegg har vi sett på tettstedsareal per bosatt per kommune. Både tettstedsarealet og bosatte per kommune er hentet direkte fra SSB- statistikkbanken. Tettstedsarealene er sjekket opp mot arealene som er brukt i de andre analysene (GIS-baserte) og de stemmer overens.

Det er tatt ut tettstedsareal og bosatte for flere år, helt tilbake til 2005, for å kunne se en utvikling. En skal være oppmerksom på at ikke bare endring i tettstedene men også endring av tettstedsdefinisjonen, kan medføre endring i tettstedsarealet.

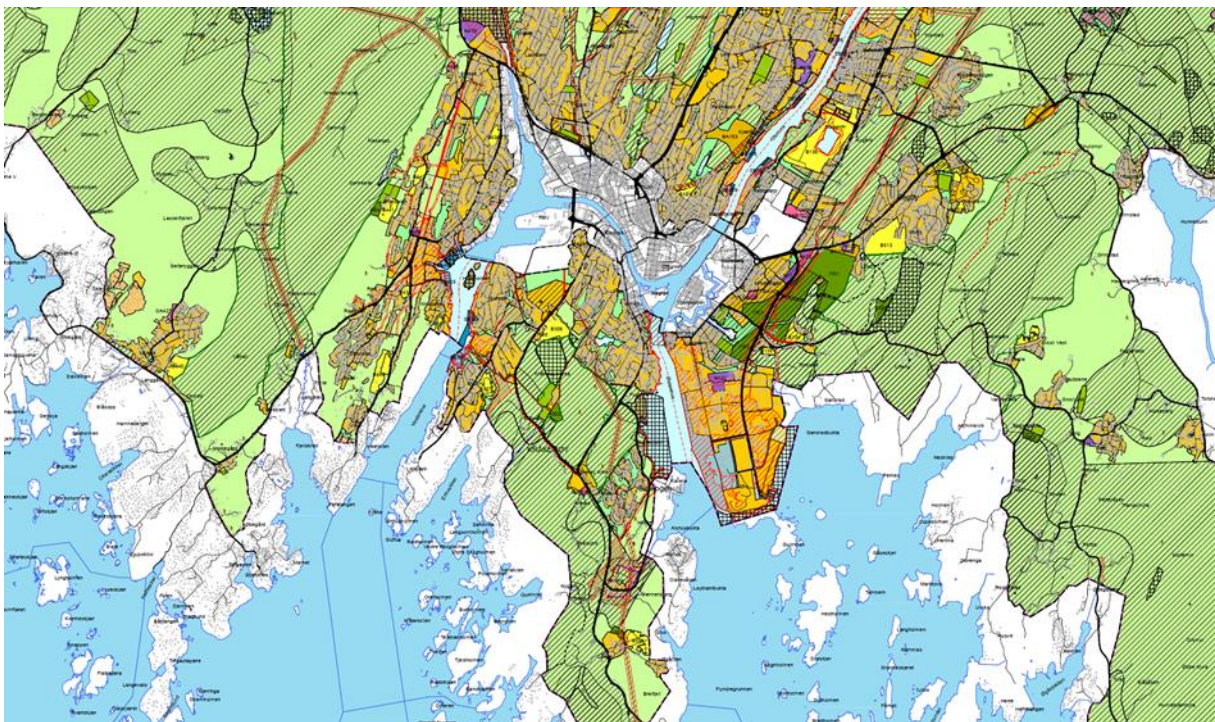
På grunn av at flere av de nasjonalt prioriterte områdene ikke er kartfestet med en entydig arealavgrensning, har det ikke vært mulig å gjennomføre en fullstendig GIS-analyse for å avdekke om det i kommuneplanene planlegges nye utbyggingsområder i de nasjonalt prioriterte områdene.

Store kvalitetsforskjeller i kommuneplandataene gjør at rene GIS-analyser ikke gir resultater som på en enkel måte kan sammenlignes på tvers av kommuner. Det er dermed heller ikke enkelt å trekke noen generelle konklusjoner om utviklingstendenser. Problemene ved å bruke kommuneplandata til analyser bekreftes også i rapporten «Statistikk og analyser av plandata, Asplan Viak 09.03.2015».

En utfordring er at «Bebyggelse og anlegg» (SOSI-kode 1001) blir brukt av enkelte av kommunene og er et alternativ til å bruke underformål som f.eks næringsbebyggelse eller boligbebyggelse. Dette gjør det vanskelig å sammenligne på tvers. Av de 17 utvalgte kommunene, som alle har utarbeidet plankart i SOSI-standard etter den nye kartforskriften, viser det seg at 7 av kommunen har store «hull» i kartdataene. Grunnen til dette er at arealene er dekket av eldre kommunedelplaner og/eller områdereguleringer som fortsatt skal gjelde. Disse områdene ligger enten som hensynssone uten angitt arealformål eller som tomme felt. Se karteksemplene i figur 3-1 og 3-2. For disse kommunen gir resultatene helt misvisende resultater i enkelte av GIS-analysen og er derfor utelatt i de tabellene der det er aktuelt.



Figur 3-1 Utsnitt av Mandal kommuneplan. Områder med gamle reguleringsplaner som fortsatt skal gjelde er lagt ut som hensynssone uten underliggende arealformål



Figur 3-2 Utsnitt av Fredrikstad kommuneplan. Bykjernen og kystsonen er "hvite hull"

## 3.2 Gjennomgang av kommuneplandokumenter

Vi har foretatt en gjennomgang av kommuneplandokumentene for de utvalgte kommunen, jf tabell 2-1. Det er stor variasjon i hvor lett tilgjengelig dokumentene fra de ulike kommunene er. Noen kommuner har gode planbeskrivelser med integrert konsekvensutredning og oppsummering av høringsuttalelsene. Enkelte kommuner har ikke en samlet planbeskrivelse og de opplysningene vi trengte for analysen forelå i saksframlegg for kommunestyret med diverse vedlegg.

Vi har fått samlet inn nødvendig kommuneplandokumentasjon fra de utvalgte kommunen bortsett fra to kommuner.

## 3.3 Intervjuundersøkelse

Kontaktpersoner (informanter) fra de utvalgte kommunene har blitt intervjuet over telefon. Det var to kommuner hvor det ikke lyktes å få til en intervjuavtale i prosjektperioden.

I forkant av intervjuene ble det sendt ut en intervjuguide med en kort redegjørelse for bakgrunnen for undersøkelsen og de utvalgte problemstillingene. Følgende spørsmål ble stilt:

- Er omfanget av nytt utbyggingsareal tilpasset prognoser for vekst og kommunens behov?
- Planlegges det nye byggeområder i konflikt med de nasjonalt prioriterte områdene?
- Følges de nasjonale målene om kompakt knutepunkts- og tettstedsutvikling opp i kommuneplanen?
- Lokaliseres nye bygg i samsvar med kommuneplanens arealdel?
  - Hvor mye av byggingen som ikke er i samsvar med kommuneplanen blir regulert?
  - Er det stort omfang av dispensasjoner fra kommuneplanens arealdel?

Resultatet fra undersøkelsen er i sin helhet presentert i eget vedlegg til delrapport 2.

## 4 AREAL TIL UTBYGGINGSFORMÅL – ENDRING FRA FORRIGE KOMMUNEPLAN

Kommunene benytter prognoser og statistikk som grunnlag for vurderinger av behov for nytt utbyggingsareal ved kommuneplanrullering.

Hovedinntrykket er at det i kommuneplanene legges opp til omdisponering av langt mer areal til utbyggingsformål enn det behovet i planperioden tilsier. Imidlertid skiller noen kommuner seg ut med liten eller ingen vekst i areal avsatt til utbyggingsformål. Disse kommunene har en tydelig prioritering av by- og knutepunktsutvikling med stor vekt på transformasjon av lavt utnyttede arealer i byggesonen. Arealreservene er likevel store (større enn behovet i planperioden) på grunn av at det i tidligere planrunder er avsatt mye areal til utbygging.

En vanlig begrunnelse for å avsette store arealreserver er å øke konkurransen i boligmarkedet (stor tilgang på areal bidrar til lavere tomtepriser) og at det er nødvendig for å sikre en forutsigbarhet i den langsiktige planleggingen.

Det kan se ut som at arealinnspill fra private grunneiere og utbyggere tillegges stor vekt i planprosessene og at det fører til et press på omdisponering til utbyggingsformål, selv om analyser tilsier at det allerede finnes tilstrekkelige utnyttede arealreserver i vedtatte planer. Lokalpolitisk kan det være vanskelig å avvise innbygges og grunneieres ønsker/forventninger med henvisning til faglige utredninger og behovsanalyser.

Kortversjon av resultatene fra GIS-analysen er vist i tabell 4-1. For konkrete kommentarer til enkeltresultater som skiller seg ut, henvises det til komplette tabeller i vedlegg til delrapport 2.

Tabell 4-1 Prosent økning for utvalgte formål i kommuneplanens arealdel (KPA) (nytt areal dividert på eksisterende areal i KPA). Gjeldende kommuneplan med arealdel, januar 2016. Kategorien «næring» består av Næringsbebyggelse, sentrumsformål, kjøpesenter og forretninger.

Kommune	Boligbebyggelse (1110)	Fritidsbebyggelse (1120)	Næring	Off.el.priv.tenestyt. (1160)	Bebyggelse og anlegg
Austevoll	196 %	11 %	180 %	50 %	-
Bodø					
Fredrikstad					
Froland	76 %	3 %	4 %	41 %	-
Hol					
Kristiansand	-	0 %	7 %	22 %	12 %
Lier	12 %	0 %	35 %	51 %	100 %
Mandal					
Melhus					
Ringsaker	23 %	0 %	57 %	8 %	106 %
Skien	10 %	0 %	13 %	2 %	0 %
Sola	1 %	0 %	1 %	0 %	-
Suldal	26 %	0 %	16 %	0 %	0 %
Tromsø					
Trondheim	11 %	-	32 %	6 %	-
Ullensaker	27 %	-	60 %	9 %	-
<b>Snitt</b>	<b>21 %</b>	<b>1 %</b>	<b>39 %</b>	<b>15 %</b>	<b>9 %</b>

## 5 UTVIKLING AV KOMPakte BYER OG TETTSTEDER

### 5.1 Utviklingstrekk

Det er et klart utviklingstrekk at kommunene ønsker å satse på utvikling av tettstedene. Med unntak av de mindre utkantkommunene (Hol, Vinje, Froland og Suldal) har kommuneplanene konkrete mål om å styrke byer og tettsteder samt bygge oppunder prioriterte kollektivakser. Målsettingene i de etablerte bykommunene er at 80 – 90 % av ny utbygging skal skje i direkte tilknytning til prioriterte byer, tettsteder og kollektivknutepunkt.

Samtidig viser det seg at de nye arealplanene ikke følger opp med tilsvarende satsning på styrking av tettstedene. Det meste av nytt areal til boligformål i kommuneplanene (ca 80 % i snitt<sup>2</sup>) ligger utenfor eksisterende tettstedsavgrensning. Når vi ser på nye boligfelts avstand til hovedsentrum, er trenden at større bysentra styrkes mens de små hovedsentraene i mindre sentrale kommuner svekkes.

Kortversjon av resultatene fra GIS-analysene er vist i tabellene nedenfor.

### 5.2 Konflikter

Den sentrale konflikten ser ikke ut til å være knyttet til målene og prinsippene om utvikling av kompakte byer og tettsteder, men den går mer på hvor raskt transformasjonspotensialet kan utnyttes i praksis og derav behovet for fleksibilitet. Kommunen ser ut til å mene at det er nødvendig å utvikle nye boligfelt samtidig som en jobber langsiktig med transformasjon. Av samme grunn ser det ut til å være en utbredt oppfatning om at det er behov for en stor arealreserve for å kunne drive langsiktig og helhetlig planlegging.

Mange kommuner legger opp til en «innspillbasert» planprosess. Det kan da oppstå konflikter når politikerne ønsker å imøtekomme private innspill om utbygging på tvers av overordne mål.

Tabell 5-1 Tettstedsareal per bosatt (kvadratmeter) for perioden 2005 – 2015 (SSBs tettstedsdefinisjon fra 2005). Kilde: SSB

Kommune	2005	2007	2009	2012	2013	2014	2015
Fredrikstad	655	660	656	647	553	550	556
Ullensaker	638	632	602	577	489	483	475
Ringsaker	908	916	907	907	811	817	825
Hol	1 458	1 503	1 553	1 595	1 322	1 363	1 328
Lier	729	724	720	699	620	616	613
Skien	650	660	657	664	543	539	536
Froland	996	1 049	1 032	987	899	871	879
Kristiansand	508	512	507	514	445	440	433
Mandal	650	672	670	659	627	615	611
Sola	670	668	656	638	553	547	546
Suldal	944	952	995	977	870	864	872
Austevoll	1 479	1 479	1 428	1 326	1 273	1 236	1 177
Trondheim	407	401	400	386	335	332	330
Melhus	839	830	827	838	600	597	596
Bodø	417	425	427	423	353	350	357
Tromsø	438	435	428	426	358	353	350

<sup>2</sup> Analysen fanger ikke opp bruk av hensynssooner med krav om områderegulering eller felles plan for transformasjon i eksisterende utbyggingsområder.

Tabell 5-2 Nytt utbyggingsareal - gjennomsnittlig avstand i meter til nærmeste hovedsenter ihht. SSB sin def. (uavhengig av om hovedsenter ligger i samme kommune eller ikke). Gjeldende kommuneplan med arealdel, januar 2016. Ingen verdi betyr at kommunen ikke bruker dette arealformålet

	Gj.sn.avstand boligbebyggelse	Gj.sn.avstand fritidsbebyggelse	Gj.sn.avstand næringsbebyggelse	Gj.sn.avstand sentrumsformål	Gj.sn.avstand kjøpesenter	Gj.sn.avstand forretninger	Gj.sn.avstand off. priv.tj.yting	Gj.sn.avstand el. bebyggelse og anlegg
Austevoll	19 864	20 475	21 422	-	6 294	-	18 585	-
Bodø	5 544	24 105	7 272	-	-	7 695	2 648	2 917
Fredrikstad	4 369	3 616	4 334	-	-	-	3 421	2 441
Froland	14 780	31 164	11 480	-	-	-	26 719	-
Hol	9 978	10 047	6 427	-	-	-	18 737	-
Kristiansand	-	-	4 141	4 154	-	-	3 800	5 102
Lier	6 321	-	3 430	-	-	3 311	2 450	2 312
Mandal	3 700	7 286	6 022	-	-	1 407	-	-
Melhus	6 942	21 873	17 150	6 513	-	-	3 704	-
Ringsaker	7 597	14 120	8 107	11 473	-	4 369	9 646	7 649
Skien	4 013	12 821	3 063	2 634	-	-	4 522	-
Sola	1 401	2 953	1 213	-	-	-	-	-
Suldal	16 710	-	11 801	-	-	-	-	-
Tromsø	7 243	23 924	5 158	3 776	2 176	-	3 035	6 839
Trondheim	6 164	-	5 422	2 067	-	-	5 332	-
Ullensaker	2 545	-	4 419	3 768	-	-	2 941	-

Tabell 5-3 Andel av nytt utbyggingsareal i kommuneplanens arealdel som er lokalisert innenfor SSB sin tettstedsdefinisjon fra 2005. Gjeldende kommuneplan med arealdel, januar 2016. Kategorien «næring» består av Næringsbebyggelse, sentrumsformål, kjøpesenter og forretninger

Kommune	Boligbebyggelse	Fritidsbebyggelse	Næringsbebyggelse	Off.el.priv. tenestyting	Bebyggelse og anlegg
Austevoll	15 %	1 %	2 %	0 %	-
Bodø	53 %	0 %	16 %	22 %	19 %
Fredrikstad	30 %	-	39 %	82 %	46 %
Froland	6 %	0 %	0 %	0 %	-
Hol	0 %	0 %	0 %	0 %	-
Kristiansand	-	-	24 %	14 %	5 %
Lier	11 %	-	50 %	81 %	46 %
Mandal	0 %	0 %	0 %	-	-
Melhus	11 %	0 %	15 %	4 %	-
Ringsaker	13 %	0 %	1 %	29 %	10 %
Skien	32 %	-	25 %	30 %	-
Sola	71 %	-	67 %	-	-
Suldal	0 %	-	0 %	-	-
Tromsø	15 %	0 %	41 %	42 %	23 %
Trondheim	26 %	-	51 %	89 %	-
Ullensaker	47 %	-	5 %	24 %	-
<b>Snitt</b>	<b>20 %</b>	<b>3 %</b>	<b>23 %</b>	<b>33 %</b>	<b>20 %</b>

For konkrete kommentarer til enkeltresultater i tabellene 5-2 og 5-3 som skiller seg ut, henvises det til komplette tabeller i vedlegg til delrapport 2.

## **6 KONFLIKT MED NASJONALT PRIORITERTE OMRÅDER/TEMA**

### **6.1 Strandsonen**

#### **6.1.1 Utviklingstrekk**

Hovedinntrykket er at kommunene planlegger for en del mindre byggeaktivitet i strandsonen, og at det gjennom dialog med fylkesmannen finnes frem til akseptable løsninger. Ofte er det mindre suppleringer til eksisterende utbyggingsområder og fortetting/oppgradering av eldre hytteområder.

Vi kan ikke se at kommunen følger opp kravet i statlig planretningslinje for kystsonen om at det i kommuneplanarbeidet skal vurderes om eldre reguleringsplaner er i strid med retningslinjene og eventuelt oppheve dem som gir mulighet for utbygging i strid med retningslinjene.

#### **6.1.2 Konflikter**

Rikspolitiske retningslinjer for strandsonen gir ganske konkrete føringer for planlegging i 100-meterbeltet langs sjøen. Med henvisning til retningslinjen fremmes det en del innsigelser til mindre forhold, men de fleste løses gjennom mekling.

Tunge konflikter oppstår typisk i forbindelse med større satsninger på anlegg for reiseliv og fritidsaktiviteter som har stor betydning for næringsutviklinga i kommunen.

### **6.2 Vassdrag**

#### **6.2.1 Utviklingstrekk**

Hovedinntrykket er at kommunen har innarbeidet soner med byggeforbud langs viktige vassdrag. Det legges opp til en differensiert politikk med avsatte hensynssoner på 20 – 100 meter. I kommuner som har spesielt verdifulle vassdrag er det utarbeidet egne kommunedelplaner for bevaring og utvikling av vassdragsmiljøet.

#### **6.2.2 Konflikter**

Hovedinntrykket er at det ikke er mange eller spesielt store konflikter knyttet til arealutviklingen langs vassdragene.

### **6.3 Dyrka jord**

#### **6.3.1 Utviklingstrekk**

Jordvernkonflikter ser ut til å være vanlig i kommuner hvor byer og prioriterte tettsteder er lokalisert til verdifulle jordbruksområder. I tråd med nasjonal politikk innen miljøvennlig byutvikling og

samordnet areal- og transportplanlegging ønsker kommunene å omdisponer sentrumsnære jordbruksarealer, både til bolig- og næringsformål. Det er også en tendens til at mindre sentrale arealer foreslås omdisponert til boligformål etter innspill fra private grunneiere. Dette er som oftest små areal, men omdisponering kan være problematisk på grunn av oppsplitting av sammenhengende landbruksområder og som ledd i en bit for bit nedbygging.

Vi kan ikke se at kommuneplanene utreder hvordan transformasjonspotensialet innenfor byggesonen kan planlegges utnyttet. På tross av store arealreserver i gjeldende kommuneplan, argumenteres det for nye utbyggingsareal ut fra behovet for fleksibilitet og grunneiere som er positive til utbygging.

### **6.3.2 Konflikter**

Jordvern ser ut til skape mest konflikter av de statlige interessene vi har analysert. Det gjelder over hele landet – ikke bare der jordressursene har størst verdi. På tross av klare retningslinjer om at transformasjon og arealeffektivisering innenfor eksisterende tettstedsgrense skal prioriteres, planlegger kommunen omdisponering av dyrka mark til utbyggingsformål. Alle kommunen med tunge konflikter har store uutnyttede arealreserver i gjeldende kommuneplan.

## **6.4 Fjellområdene**

### **6.4.1 Utviklingstrekk**

Fritidsbebyggelse og turistnæring er viktig satsningsområde for enkelte «typiske hyttekommuner». Hovedinntrykket er at det gjennomføres helhetlige planer eller utredninger for de områdene kommunen satser på, og at det er bred enighet om å unngå nye hyttefelt over tregrensa. Det er en tendens til at det planlegges for mer utbygging en det markedsetterspørselen tilsier.

### **6.4.2 Konflikter**

Vi har ikke registrert innsigelser til kommuneplanene på dette temaet. På grunn av store arealreserver er tendensen at kommunen ikke har sett behov for å legge ut nye områder ved siste rullering. Selv om det ikke er konflikter med offentlige myndigheter, kan det være store konflikter med eiere av fritidsbebyggelse i etablerte felt. Områder som ikke er snaufjell eller har andre nasjonale arealinteresser, kan ha stor bruks og opplevelsesverdi for lokalbefolkning og hytteeiere. Utvidelser og fortetting av eksisterende hytteområder kan derfor være svært kontroversielt. Ringsaker kommunes planer om utvidelser av hyttefelt ved Sjusjøen er et eksempel på dette.

## **6.5 Inngrepsfrie naturområder**

### **6.5.1 Utviklingstrekk**

I de kommunene som har større omfang av inngrepsfrie områder, er det omtale av dette temaet i kommuneplanen. En kommunen har vist områdene med hensynssone i plankartet. For flertallet av kommunene er dette ikke et tema og det bekreftes av informantene i de mer sentrale kommunen at problemstillinger knyttet til INON-områder er irrelevant i kommuneplanarbeidet.



### **6.5.2 Konflikter**

Vi har ikke registrert kommuneplankonflikter på dette temaet. Et par kommuneinformanter nevner at etablering av småkraftverk ofte er konfliktfylt, men at det ikke er behandlet i kommuneplanens arealdel. Det henvises til konsesjonsbehandling etter vannressursloven.

## **6.6 Randområder til nasjonalparker**

Nasjonalparker er aktuelt tema i kommunene Fredrikstad, Hol, Vinje og Bodø. Hovedinntrykket er at kommunene følger opp med å avsette verneområdene som båndlagt område i arealdelen. Utover det er ikke forvaltning av randsonen noe tema i planbeskrivelsene. Årsaken til at det ikke er registrert arealkonflikter i randsonene er antakelig at nasjonalparkene ligger langt vekk fra områder med eksisterende infrastruktur og utbyggingspress. Det eneste unntaket i undersøkelsen er Ytre Hvaler nasjonalpark som har store hytteområder i randsonen. Imidlertid gjelder dette ikke for arealene i Fredrikstad kommune.

## **6.7 Villreinområder**

Villrein er aktuelt tema i kommunen Ringsaker, Hol, Vinje og Suldal. Arealavgrensningen og retningslinjene fra vedtatte regionale planer for nasjonale villreinområder er fulgt opp i arealdelen til alle de undersøkte kommunene.

Vi har ikke registrert konflikter knyttet til dette temaet i de kommunene som vi har undersøkt. Vinje kommune viser til uenighet ved utarbeidelse av de regionale planene. Hardangervidda planen er godt innarbeidet uten konflikter, men Heiaplanen (Setesdalheiene) er dårlig forankret politisk i Vinje kommune. Konklusjonene er ikke i samsvar med det politikerne i kommunen ønsker. Det er stort engasjement og mye kunnskap om villrein i kommunen. Dette viser at planprosessen og forankringen av de regionale planene i kommunene har stor betydning for den videre oppfølgingen i kommunal planlegging og byggesaksbehandling.

## **6.8 Andre nasjonale interesser**

### **6.8.1 Reindrift**

I kommuneplangjennomgangen og i intervjuene kom det frem at forholdet til reindriftsinteressene er konfliktfylt i Bodø og Tromsø.

### **6.8.2 Landskap**

Landskapshensyn som eget tema er gjennomgående gitt liten oppmerksomhet i kommuneplanene. Landskap og oppfølging av den europeiske landskapskonvensjonen er ikke eget utredningstema i planene vi har undersøkt.

Et par kommuner viser til nasjonalt utvalgte kulturlandskap. Vinje kommune har utarbeidet landskapsanalyse som har vært nyttig i arbeidet med arealdelen, bla. I forbindelse med vurdering av innspill om nye hytteområder.

I de undersøkte kommunen har vi ikke registrert vesentlige konflikter knyttet til landskapshensyn.

## **7 LOKALISERES NYE BYGG I SAMSVAR MED KOMMUNEPLANENS AREALDEL?**

Andelen av alle bygg som tillates utenfor arealer godkjent til utbyggingsformål i kommuneplanen ligger på et ganske lavt nivå. Andelen varierer mellom 18 og 4 %. Hovedinntrykket er at «utkantkommuner» med mye areal og liten befolkning har størst problem med å følge kommuneplanen i utbyggingssaker. Det er en klar tendens til at «utkantkommunene» har en vesentlig andel av de nye byggene som godkjennes utenfor byggesonen lokalisert til områder som er planlagt for spredt utbygging i LNF-områder, og dermed i samsvar med kommuneplanen.

Kortversjon av resultatene fra GIS-analysen er vist i tabell 7.1. For konkrete kommentarer til enkeltresultater som skiller seg ut, henvises det til komplette tabeller i vedlegg til delrapport 2.

Det er gjennomgående at andelen tillatelser til fritidsbygg som ikke er i tråd med kommuneplanen er høyere enn til boliger og næringsbygg. Dette gjelder ikke for de typiske hyttekommunene. Når det gjelder boligbebyggelse skiller de fleste bykommunene seg positivt ut med meget få byggetillatelser utenfor kommuneplanens byggesone.

Hovedinntrykket er at det i liten grad behandles og vedtas reguleringsplaner som er i strid med arealformålet i kommuneplanen. Kun tre kommuneinformanter mener at omfanget er for stort.

Kommunene opplever at omfanget av private planinitiativ i strid med kommuneplanen er lite. Det gjelder i hovedsak relativt små planer for 5-20 bygg. Forklaringen på dette kan være at kommuneplanens arealdel i stor grad er basert på private innspill og at det etter en kommuneplanprosess hvor det er brukt mye tid på håndtering av konflikter, ikke er aktuelt i etterkant å fremme private reguleringsplanforslag i strid med kommuneplanen. En annen forklaring kan være at det ligger en stor uutnyttet arealreserve i vedtatt kommuneplan.

Inntrykket fra spørreundersøkelsen er at ganske mye avvik, både gjennom detaljreguleringer og dispensasjoner, skyldes politiske vedtak i strid med administrasjonens faglige innstillinger.

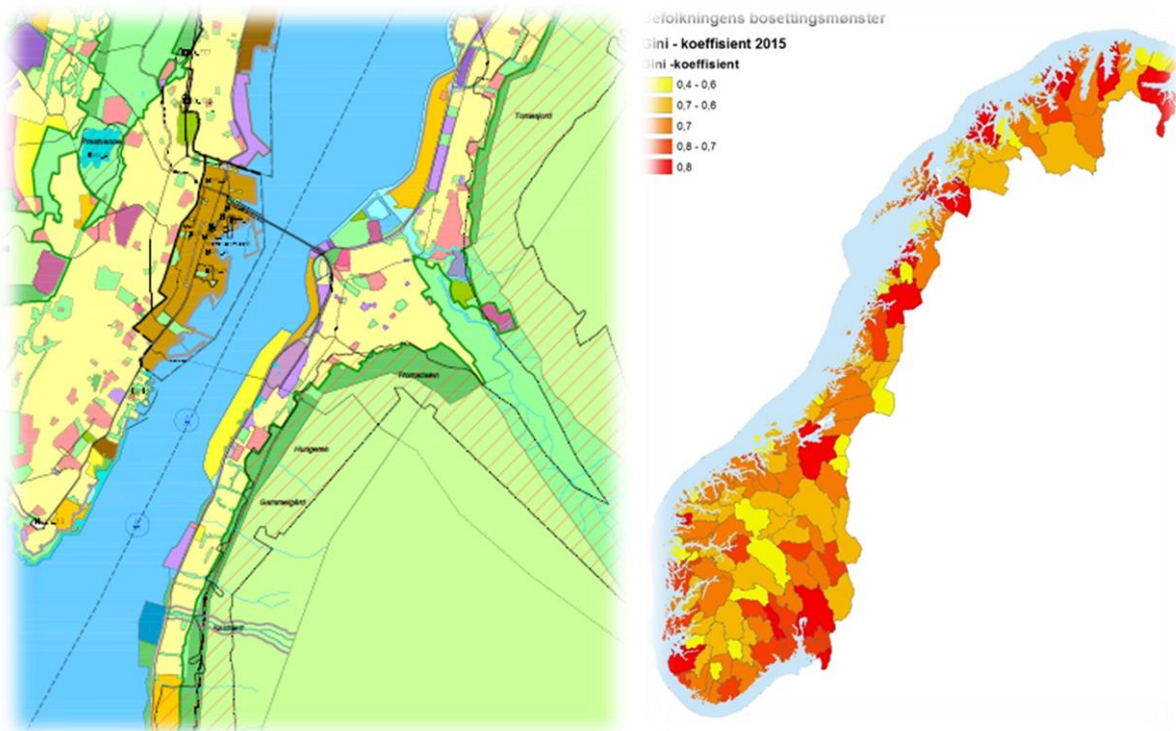
Tabell 7-1 Prosent av nye bygg som har blitt oppført utenfor byggesonen og utenfor byggesone+ LNFR-spredd<sup>3</sup> etter 30.06.2009. Gjeldende kommuneplan med arealdel, januar 2016

	Boligbygg	Fritidsbygg	Næringsbygg	Tjenesteyt.(bygg)	Alle bygg	Alle bygg
Kommune:	% utenfor byggesonen	% utenfor byggesonen	% utenfor byggesonen	% utenfor byggesonen	% utenfor byggesonen	% utenfor byggesonen og LNFR-spredd
Austevoll	17 %	50 %	0 %	0 %	21 %	15 %
Bodø						
Fredrikstad						
Froland	6 %	38 %	12 %	0 %	12 %	9 %
Hol						
Kristiansand	4 %	60 %	5 %	1 %	6 %	6 %
Lier	15 %	100 %	19 %	29 %	16 %	16 %
Mandal						
Melhus						
Ringsaker	12 %	6 %	20 %	5 %	11 %	7 %
Skien	6 %	27 %	13 %	13 %	8 %	6 %
Sola	8 %	64 %	28 %	0 %	12 %	11 %
Suldal	23 %	20 %	43 %	0 %	24 %	18 %
Tromsø						
Trondheim	3 %	100 %	17 %	6 %	4 %	4 %
Ullensaker	13 %	0 %	7 %	0 %	10 %	10 %

<sup>3</sup> LNFR-område med bestemmelse om at det er tillatt med et fastsatt omfang av spredd utbygging.



## DEL 3: SAMMENSTILLING - OVERORDNET DRØFTING





# 1 INNLEDNING

## 1.1 Analysemetode

I denne delen tar vi utgangspunkt i de nasjonale interesseområdene som er definert av departementet som grunnlag for hele analysen. For hvert tema sammenstiller vi resultatene fra den kvantitative analysen med funnene fra kommuneplananalysen og vi vurderer det opp mot Riksrevisjonens rapport: Bærekraftig arealplanlegging og arealdisponering i Norge (Vedlegg til Dokument nr. 3:11 (2006-2007)).

Til slutt peker vi på overordnede utviklingstrekk og viktige arealkonflikter som kan danne grunnlag for diskusjon om framtidig arealpolitikk.

## 1.2 Riksrevisjonens undersøkelse

Resultatene fra kartlegging og analyse av arealutvikling og arealkonflikter skal drøftes i lys av konklusjonene i Riksrevisjonens undersøkelse av bærekraftig arealplanlegging og arealdisponering i Norge fra 2007. Vi gjengir derfor en kort oppsummering av hovedfunnene i Riksrevisjonens undersøkelse i hvert delkapittel nedenfor.

Blant formålene med Riksrevisjonens undersøkelse (2007) av bærekraftig arealplanlegging og arealdisponering i Norge, var å vurdere «*i hvilken grad arealstatus og arealutvikling i Norge er i tråd med målet om bærekraftig arealdisponering*» (Riksrevisjonen, 2007, s. 8). Rapporten bygger på analyser av utbyggingsaktivitet, kommunale planer og dispensasjoner gjennomført av SSB og Norsk institutt for skog og landskap (nå en del av Norsk Institutt for Bioøkonomi) i tillegg til flere spørreundersøkelser og intervjuer.

Samlet viser resultatene fra deres undersøkelser at «*dagens arealforvaltning bidrar til nedbygging av områder og verdier som skal ivaretas*» (Riksrevisjonen, 2007, s. 127). Det pekes blant annet på at arealutviklingen på flere områder ikke er i tråd med Stortingets mål. Dette gjelder blant annet arealutviklingen i store sammenhengende naturområder, strandsonen og vassdragsbeltet.

## **2 KOMPAKTE BYER OG TETTSTEDER**

### **2.1 Riksrevisjonens vurdering 1986-2005**

Stortinget har ved flere anledninger uttrykt at prinsipper for miljøvennlig by- og tettstedsutvikling må legges til grunn i arealplanleggingen og for arealbruken. Blant prinsippene som er spesielt vektlagt er arealøkonomisering, det vil si en bedre utnyttelse av allerede åpne utbyggingsområder for å minimere behovet for naturinngrep.

Stortinget har spesielt vektlagt at det må satses på fortetting ettersom dette gir mulighet til å begrense den videre utvidelsen av tettstedene og dermed hindre nedbygging av verdifulle natur- og kulturlandskap. Dersom fortettingen fører til mer samlokalisering, fører det dessuten til bedre muligheter for kollektive transportløsninger.

- Andelen boliger som bygges innenfor tettsteds grensene har sunket fra 65 % i perioden 1985 – 1995 til 62 % i perioden 1995 – 2005. Reduksjonen har først og fremst kommet i kommuner med over 20.000 innbyggere.
- Andelen som bygges innenfor tettstedene var høyere i folkerike kommuner enn i mindre kommuner (90 % i kommuner over 100.000 innbyggere og 41 % i kommuner under 10.000).
- Det har vært små endringer i tettstedsareal per innbygger. Det er bare i de store byene at tettstedsareal per innbygger er redusert. Størst nedgang har det vært i Tromsø, Trondheim og Oslo.
- Fra 1985 til 2002 var det nedgang i gjennomsnittavstanden fra nye boliger til sentrum. I 2003 og 2005 har imidlertid avstanden igjen økt (Gjennomsnittavstand 2002 = 3.413 meter og i 2005 = 3.699 meter).

### **2.2 Utvikling 2005-2015**

#### **2.2.1 Befolkning**

Det store bildet viser at folk bor mest konsentrert i de store byregionen, men når vi ser på den siste tiårsperioden er endringen mot mer tett bosetting størst i flere av de spredtbodde regionene. Trenden er altså at det skjer en konsentrasjon av befolkningen over hele landet.

I de største bykommunene skjer omtrent all befolkningsveksten innenfor eksisterende tettstedsareal.

#### **2.2.2 Utbyggingsmønster**

På landsbasis var andelen nye boliger bygget innenfor eksisterende tettsteds grense på 63 %. Dette er lavere enn for andelen av befolkningsveksten. Det betyr at det i byer og tettsteder bor stadig flere i hver bolig.

Dette stemmer med tallene for arealutnyttelse per bolig som viser at både grunnflate og opparbeidet tomteareal er mer enn halvert i løpet av perioden 2005 - 2015. Storbyregionene bruker betydelig mindre areal per bolig enn resten av landet. Imidlertid viser statistikken ganske store årlige variasjoner.

Variasjonen i andelen fortetting i bykommunene og i randkommunene i storbyregionene er så stor at det ikke er mulig å se noen klare utviklingstendenser.



Flertallet av bykommunen har under 50 % av ny boligbebyggelse mer enn 1 km fra sentrum i perioden. Oslo skiller seg ut med en andel på 95 % innenfor 1 km fra hovedsenter eller lokalsenter, men Bergen og Trondheim kommer relativt dårlig ut med andeler litt over gjennomsnittet for bykommunene.

## 2.3 Kommuneplanlegging etter 2009

Med unntak av de mindre utkantkommunene har kommuneplanene konkrete mål om å styrke byer og tettsteder samt bygge oppunder prioriterte kollektivakser. Målsettingene i de etablerte bykommunene er at 80 – 90 % av ny utbygging skal skje i direkte tilknytning til prioriterte byer, tettsteder og kollektivknutepunkt.

Samtidig viser det seg at de nye arealplanene ikke følger opp med tilsvarende satsning på styrking av tettstedene. Det meste av nytt areal til boligformål i kommuneplanene (ca 80 % i snitt<sup>4</sup>) ligger utenfor eksisterende tettstedsavgrensning. Når vi ser på nye boligfelts avstand til hovedsentrum, er trenden at større bysentra styrkes mens de små hovedsentraene i mindre sentrale kommuner svekkes.

Stat og kommune ser ut til å være enige om målene og prinsippene om utvikling av kompakte byer og tettsteder. Konfliktene går mer på hvor raskt transformasjonspotensialet kan utnyttes i praksis og derav behovet for fleksibilitet. Kommunen ser ut til å mene at det er nødvendig å utvikle nye boligfelt samtidig som en jobber langsiktig med transformasjon. Av samme grunn mener de at det også er behov for en stor arealreserve for å kunne drive langsiktig og helhetlig planlegging.

Mange kommuner legger opp til en «innspillbasert» planprosess. Det vil si at det legges større vekt på grunneieres ønsker og innspill i planprosessen enn faglige utredninger og overordnede føringer og målsettinger. Politikernes ønsker om å imøtekomme private innspill om utbygging på tvers av overordne mål fører ofte til konflikter med statlige og regionale myndigheter.

## 2.4 Utviklingstrekk

### 1985 – 2005

*Negativ utvikling i retning av byspredning.*

Fortettingen innenfor eksisterende tettsteder gikk ned i perioden 1995 - 2005, og nedgangen har vært størst i byer med over 20.000 innbyggere. Andelen nye boliger som fortetting var størst i folkerike kommuner – storbyregionen var i en særstilling.

Selv om det ikke ble bygget så mye i eksisterende tettsteder, ble avstanden fra nye boliger til sentrum stadig kortere frem mot 2002. Etter 2002 økte gjennomsnittsavstanden igjen.

### 2005 – 2015

*Den negative trenden snur – svak økning i fortettingen.*

Andelen fortetting øker, men er ennå ikke oppe på samme nivå som i perioden 1985 – 95. Folk bor mer konsentrert i sentrum av de store byene. Arealforbruket per bolig er mer enn halvert for nybygg i perioden.

---

<sup>4</sup> Analysen fanger ikke opp bruk av hensynsoner med krav om områderegulering eller felles plan for transformasjon i eksisterende utbyggingsområder.

I storbyregionene skjer nesten all ny boligbygging som fortetting, men variasjonen er stor når det gjelder mindre byer og kommuner i randsonene til bykommunen. Det er derfor ikke mulig å trekke frem noen klare trender i forhold geografi, sentralitet, utbyggingspress og innbyggertall.

I flertallet av bykommunen ble over halvparten av ny boligbebyggelse lokalisert nærmere enn 1 km fra sentrum, men det var under ti kommuner hvor andelen var over 80 %.

#### Kommuneplan mot 2025

*Gode intensjoner, men fortsatt byspredning.*

Kommunen har stort sett konkrete mål om å styrke byer og tettsteder samt kollektivakser. Samtidig ser vi at dette ikke følges opp i arealplanene. Det meste av nytt areal til boligbygging (80 % i gjennomsnitt) lokaliseres utenfor eksisterende byggesone.

Kommunen legger opp til en både og strategi – utvikle nye boligfelt på jomfruelig mark samtidig som det jobbes langsiktig med transformasjon. De innspillbaserte planprosessene forsterker tendensen til at planene ikke er i samsvar med overordnede målsettinger.

## **3 NASJONALT PRIORITERTE OMRÅDER**

### **3.1 Strandsonen**

#### **3.1.1 Riksrevisjonens vurdering 1986-2005**

Strandsonen er ansett som et område av nasjonal verdi og har i lang tid hatt et spesielt vern mot videre nedbygging fordi det er et verdifullt natur- og friluftsområde. Det vises til det generelle byggeforbudet i 100-metersbeltet mot sjø og rikspolitisk retningslinje for planlegging i kyst – og sjøområder i Oslofjordregionen. I Riksrevisjonens undersøkelse av bygging 100-metersbeltet langs sjøen (Dokument nr. 3:7 (2001-2002)) ble det vist at nye bygninger reduserte andelen inngrepsfrie arealer i 100-metersbeltet. Ved behandling av undersøkelsen understreket flertallet i kontroll- og konstitusjonskomiteen viktigheten av å sikre allmenhetens tilgang til naturområder i strandsonen. Komiteen påpekte også at det var nødvendig med en nøye oppfølging av både plan- og dispensasjonspraksisen i 100-metersbeltet.

- I perioden 1986 – 2005 var det en økning på 21 % nye bygg i 100-metersbeltet.
- Januar 2006 var ca 38 % av kystlinja på fastlandet mindre enn 100 meter fra nærmeste bygning. Dette var en økning på 2,4 % fra 1985.
- Telemark, Vest-Agder, Rogaland og Hordaland hadde den største økningen i andel bygning nær kystlinje i perioden 1995 – 2006.

#### **3.1.2 Arealutvikling 2005-2015**

Den siste tiårsperioden har økningen i nye bygg i 100-metersbeltet vært på 11 %. Det er en klar trend at byggeaktiviteten går nedover, men det akkumulerte antall bygg innenfor et område med begrenset størrelse, gjør at tilgjengelig strandsone stadig reduseres.

Det har vært en prosentvis endring på 7 % for bygningsnært strandsoneareal i perioden (NB! Definisjonen for bygningsnært er ikke identisk med den Riksrevisjonen har benyttet). Analysen viser indikasjoner på at i Oslofjordområdet og deler av Skagerakkysten skjer byggeaktiviteten som fortetting. Unntaket er Kristiansands- og Mandalsregionen hvor det fortsatt er en stor økning i «jomfruelig» areal som blir privatisert. Det samme gjelder byregionene langs kysten på Vestlandet og i Nord-Norge.

#### **3.1.3 Kommuneplanlegging etter 2009**

Hovedinntrykket er at kommunene planlegger for en del mindre utbygginger i strandsonen, og at det gjennom dialog med fylkesmannen finnes frem til akseptable løsninger. Ofte er det mindre suppleringer til eksisterende utbyggingsområder og fortetting/oppgradering av eldre hytteområder.

Tunge konflikter oppstår typisk i forbindelse med større satsninger på anlegg for reiseliv og fritidsaktiviteter som har stor betydning for næringsutviklinga i kommunen.

Kommunen følger ikke opp kravet i statlig planretningslinje for kystsonen om at det i kommuneplanarbeidet skal vurderes om eldre planer er i strid med retningslinjene og evt oppheve planer som gir mulighet for utbygging i strid med retningslinjene.

### 3.1.4 Utviklingstrekk

#### 1985 – 2005

##### *Økt privatisering av kystlinja*

Økningen i nye bygg i 100-metersbeltet var på 21 %. Det var i fylkene Telemark, Vest-Agder, Rogaland og Hordaland at privatiseringen økte mest. Andelen bygningsnær strandsone økte med 2,4 % i perioden.

#### 2005 – 2015

##### *Positiv trend (delvis).*

Økningen i nye bygg er halvert i forhold til forrige periode, men fortsatt oppføring av nye bygg innebærer at privatiseringen øker. I Oslofjordområdet og deler av Skagerakkysten skjer nybyggingen som fortetting, mens den negative utviklingen i Kristiansands- og Mandalsregionen fortsetter.

#### Kommuneplan mot 2025

##### *Planlagt fortetting og oppgradering av eksisterende hytteområder.*

Det planlegges stort sett for videreutvikling av eksisterende hyttefelt og utlegging av eldre spredt hyttebebyggelse for å ha styring med standardheving i forbindelse med tilkobling til teknisk infrastruktur.

Forsøk på store nyanlegg med hytter og turistanlegg er konfliktfylt og møtes ofte med innsigelse.

## 3.2 Vassdrag

### 3.2.1 Riksrevisjonens vurdering 1986-2005

Vassdragsbeltet er et viktig område for friluftsliv, biologisk mangfold og landskapsbildet. Vassdragene er et viktig innslag i natur- og kulturlandskapet. Stortinget har framhevet betydningen av å sikre vassdragene og at rikspolitiske retningslinjer for vernede vassdrag må respekteres. For å sikre ivaretagelsen av vassdragsbeltet mot utbygging må kommunene innføre byggeforbud i en sone på 100 meter fra vann og vassdrag i kommuneplanens arealdel.

- Det er bygget tilnærmet like mye i 100-metersbeltet langs de vernede vassdragene som for vassdragene samlet.
- Det er de mest sentrale områdene som har høyest andel bygningspåvirket vassdragslinje.
- Oslo, Vestfold og Akershus har størst andel bygningspåvirket vassdragslinje.
- I perioden 1995 – 2006 har Vestfold hatt størst endring i bygningspåvirket vassdragslinje, etterfulgt av Vest-Agder, Oslo og Rogaland.

### 3.2.2 Arealutvikling 2005-2015

Fra 2005 til 2015 har antall bygninger langs vassdrag økt med 8 prosent på landsbasis. Det er en nedgang i veksten de siste fem årene.

Analysen viser store variasjoner mellom BA-regionene og det er vanskelig å trekke ut noen klare tendenser. Byregionene har størst omdisponering av strandsoneareal. Osloregionen og Trondheimsregionen skiller seg ut med størst økning i bygningsnært strandsoneareal – altså økning i privatiseringen av 100-metersbeltet langs vassdrag og innsjøer.

### 3.2.3 Kommuneplanlegging etter 2009

Hovedinntrykket er at kommunene har innarbeidet soner med byggeforbud langs viktige vassdrag. Det legges opp til en differensiert politikk med avsatte hensynssoner på 20 – 100 meter. I kommuner som har spesielt verdifulle vassdrag er det utarbeidet egne kommunedelplaner for bevaring og utvikling av vassdragsmiljøet.

Det er ikke mange eller spesielt store konflikter knyttet til arealutviklingen langs vassdragene.

### 3.2.4 Utviklingstrekk

#### 1985 – 2005

*Størst nedbygging i pressområder.*

Vassdragsbeltet langs vernede vassdrag er like utsatt for nedbygging som andre vassdrag.

Det er i de mest sentrale fylkene med stort utbyggingspress at den største andelen av vassdragsbeltet er nedbygd. Trenden er at økningen i privatisering også er størst i pressområdene.

#### 2005 – 2015

*Positiv trend.*

Det har vært en nedgang i byggeaktiviteten siste femårsperiode, men det er vanskelig å peke på klare tendenser som kan forklare den store variasjonen mellom regioner.

#### Kommuneplan mot 2025

*Differensiert vassdragsforvaltning.*

Vassdragssonen er godt ivaretatt i kommuneplanene – enten ved hensynssoner med byggeforbud eller egne kommunedelplaner for spesielt viktige vassdrag. Det praktiseres en differensiert vassdragsforvaltning med bredest byggeforbudssone langs de prioriterte vassdragene.

## 3.3 Dyrka jord

### 3.3.1 Riksrevisjonens vurdering 1986-2005

Ivaretagelse av produktive jordbruksarealer har i lang tid vært et prioritert mål i areal- og miljøpolitikken. Behovet for et sterkere jordvern er vektlagt fra Stortingets side og det er understreket at det er en hovedutfordring i arealforvaltningen å sørge for at det produktive jordbruksarealet også i framtiden kan brukes til produksjon.

- I perioden 1985 – 2004 ble om lag 350.000 daa dyrka og dyrkbar mark nedbygd.
- Omdisponeringen av dyrka mark i perioden 1994 - 2003 var på 13.400 daa årlig.
- På Østlandet er det en tendens at det settes opp færre bygninger på dyrka mark. Denne tendens er ikke like klar i Rogaland, der har det vært en klar økning fra 2000.

### 3.3.2 Arealutvikling 2005-2015

Det har vært en reduksjon i omdisponering av dyrka jord, og i 2013 og 2014 lå den under målsettingen om maksimalt 6 700 dekar per år. Det samme gjelder 2015, men basert på foreløpige tall for siste år ser det ut til at omdisponering av dyrka jord øker noe etter flere år med nedgang. Selv

om nivået skulle fortsette på det stabile nivået fra de siste fem årene på ca 6.000 daa, ligger det over den nye politiske målsettingen fra Stortingets behandling av Jordbruksoppjøret i 2016 om maksimum 4.000 daa frem mot 2020.

Det er storbyregionene som har hatt størst omdisponering av dyrka jord målt i antall dekar. Stavanger/Sandnes, som er den regionen som har hatt sterkest vekst i folketallet i samme periode har også hatt størst omdisponering av dyrka jord målt i antall dekar.

### **3.3.3 Kommuneplanlegging etter 2009**

I tråd med mulighetene som er gitt i nasjonal politikk innen miljøvennlig byutvikling og samordnet areal- og transportplanlegging ønsker kommunen å omdisponer sentrumsnære jordbruksarealer, både til bolig- og næringsformål. Det er også en tendens til at mindre sentrale arealer foreslås omdisponert til boligformål etter innspill fra private grunneiere. Dette er som oftest mindre areal, men kan være problematisk på grunn av oppsplitting av sammenhengende landbruksområder og som ledd i en bit for bit nedbygging.

Jordvernkonflikter er vanlig i kommuner hvor byer og prioriterte tettsteder er lokalisert til verdifulle jordbruksområder. Jordvern skaper mest konflikter av de statlige interessene vi har analysert. Det gjelder over hele landet – ikke bare der jordressursene har størst verdi. På tross av klare retningslinjer om at transformasjon og arealeffektivisering innenfor eksisterende tettstedsgrænse skal prioriteres, planlegger kommunene omdisponering av dyrka mark til utbyggingsformål. Alle kommunene med tunge konflikter har store uutnyttede arealreserver i gjeldende kommuneplan. På tross av dette argumenteres det for nye utbyggingsareal ut fra behovet for fleksibilitet og imøtekomme grunneiere som ønsker utbygging.

### **3.3.4 Utviklingstrekk**

#### 1985 – 2005

##### *Økende nedbygging*

Med unntak av enkelte år ligger omdisponeringen på et høyt nivå og er økende på landsbasis gjennom perioden. Det er klare regionale forskjeller med markant økning i Rogaland mot slutten av perioden.

#### 2005 – 2015

##### *Nedgang som stoppet opp*

Omdisponeringen av dyrka jord gikk jevnt nedover og det nasjonale jordvernmålet ble nådd i 2013 og 2014. Tallene for siste året viser en økning på omdisponeringen selv om det nasjonale jordvernmålet har blitt skjerpet.

#### Kommuneplan mot 2025

##### *Fortsatt stort press*

På tross av store arealreserver til utbyggingsformål i kommuneplanene, er tendensen at kommunene fortsetter å planlegge for omdisponering av dyrka mark. Det gjelder særlig sentrumsnære arealer med henvisning til SPR-BATP. Konfliktnivået er høyt med mange innsigelser.

## 3.4 Fjellområdene

### 3.4.1 Riksrevisjonens vurdering 1986-2005

Snaufjellet og områdene i skoggrensa er sårbare områder med spesielle kvaliteter for biologisk mangfold, naturlandskap og friluftsliv. Dette er verdier som ifølge Stortinget det må tas særlig hensyn til i arealdisponeringen. Områdene i skoggrensa er også viktige for tilgangen til snaufjellsområdene.

- I perioden 1986 – 2005 er det bygd 5.815 nye bygninger på snaufjellet. Dette er en økning på 27 % fra 1986.
- Av de nye bygningene utgjør 64 % fritidshus.
- Det har vært en betydelig økning i byggeaktiviteten i perioden 2001 – 2005, sammenlignet med 1986 – 1990.
- Oppland, Hedmark og Sør-Trøndelag har størst areal som er bebygd på snaufjellet.
- Den økende byggeaktiviteten er tydeligst i Oppland, Sør-Trøndelag, Vest-Agder og Telemark.
- I skoggrensa er det de samme trendene som for snaufjellet.

### 3.4.2 Arealutvikling 2005-2015

Resultatene fra analysen er ikke direkte sammenlignbare med tallene fra Riksrevisjonen, bl.a er definisjonen av snaufjell videreutviklet.

Det ble bygget lite på snaufjellet i perioden, kun 2.069 nye hytter. Over 1100 moh var byggeaktiviteten svært lav. 86 % av byggingen skjer i den smale sonen opp mot fjellet, det vil si i skogbeltet rett under grensen mot snaufjellet.

Det er fortsatt fjellregionene i Oppland, Sør-Trøndelag, Vest-Agder og Telemark som har størst økning i nye fritidsboliger i fjellet. I tillegg har Buskerud og Hedmark også hatt høy vekst i siste tiårsperiode.

### 3.4.3 Kommuneplanlegging etter 2009

Fritidsbebyggelse og turistnæring er viktig satsningsområde for enkelte «typiske hyttekommuner». Hovedinntrykket er at det gjennomføres helhetlige planer eller utredninger for de områdene kommunen satses på, og at det er bred enighet om å unngå nye hyttefelt over tregrensa. Det er en tendens til at det planlegges for mer utbygging enn det markedsetterspørselen tilsier.

Vi har ikke registrert innsigelser på dette temaet til kommuneplanene i de utvalgte kommunene. På grunn av store arealreserver i gjeldende planer, er tendensen at kommunen ikke har sett behov for å legge ut nye områder ved siste rullering.

Områder som ikke er snaufjell eller har andre nasjonale arealinteresser, kan ha stor bruks- og opplevelsesverdi for lokalbefolkning og hytteeiere. Selv om det ikke er konflikter med offentlige myndigheter i forbindelse med utbyggingsplaner i disse områdene, kan det være store konflikter med eiere av fritidsbebyggelse i etablerte felt. Ringsaker kommunes planer om utvidelser av hyttefelt ved Sjusjøen er et eksempel på dette.

### 3.4.4 Utviklingstrekk

#### 1985 – 2005

##### *Kraftig økning i hyttebyggingen*

Det var stor byggeaktivitet i perioden og hytter utgjorde den største andelen. Økningen var kraftigst mot slutten av perioden. Det ser ut til at økningen var mest markant i de sentrale fjellområdene fra Sør-Trøndelag og sørover til Vest-Agder.

#### 2005 – 2015

##### *Mindre press på snaufjellet*

Utbygging av hyttefelt i skogbeltet preget denne perioden. Det var liten byggeaktivitet på snaufjellet. Aktiviteten var størst i de samme fylkene som i forrige periode.

#### Kommuneplan mot 2025

##### *Store arealreserver i skogbeltet*

Det er typisk med helhetlige planer for større utbygginger i skogbeltet og det planlegges for mer utbygging enn markedsetterspørselen tilsier. Det ser ut til å være en dreining i konfliktflate fra verneinteresser knyttet til utbygging mot snaufjellet til lokale miljøkvaliteter knyttet til utvidelser og fortetting av etablerte hytteområder.

## 3.5 Inngrepsfrie naturområder

### 3.5.1 Riksrevisjonens vurdering 1986-2005

Store sammenhengende naturområder uten større tekniske inngrep (INON-områder) har stor betydning for friluftsliv og naturopplevelse, men områdene er også viktige som leveområder for flere arter. Utviklingen går i retning av at disse områdene reduseres. Flertallet i energi- og miljøkomiteen har flere ganger påpekt at slike områder må gis sterkere beskyttelse.

Bygninger regnes ikke som tyngre tekniske inngrep i INON-områder. Byggeaktivitet i form av bygninger kan imidlertid også være med på å redusere områdenes verdi som «urørte». Dessuten vil nye bygninger på sikt ofte medføre tyngre tekniske inngrep, for eksempel ved at det bygges veger til hytter.

- I perioden 1998 – 2005 er det bygd 100 nye bygninger i INON-områdene.
- I en sone på 5 km rundt disse områdene er det bygd 790 bygninger.
- Fritidshus utgjør den største andelen av de nye bygningene både innenfor og i randsonen.

### 3.5.2 Arealutvikling 2005-2015

Byggeaktiviteten i INON-områdene domineres av fritidsbebyggelse. Dersom en ser bort fra stedbunden næring er 80 prosent knyttet til fritidsbolig eller annekstil fritidsbolig. For hele perioden ble det tatt i bruk 833 nye fritidsboliger i INON-områder. Det er i kommunene Sør-Varanger, Alta og Snåsa at byggeaktiviteten har vært størst med henholdsvis 81, 79 og 71 fritidsboliger i perioden.

Ser vi på bygging av fritidsboliger i bortfallsområder er det Åmli, Alta og Tromsø som har hatt størst byggeaktivitet for nye fritidsboliger, og hvor kommunal arealplanlegging med størst sannsynlighet



har ført til reduksjon av INON-områder på grunn av følgende utbygging av veg og annen teknisk infrastruktur

Bortsett fra de nevnte kommunene «på topp» er den faktiske byggeaktiviteten svært lav – under 10 nye hytter i gjennomsnitt per kommune i tiårsperioden. Ut fra dette utgjør ikke kommunal planlegging noe trussel mot INON-områder på landsbasis – ut fra dagens definisjon på hvilke type inngrep som skal til for å gi bortfall av INON-områder.

### **3.5.3 Kommuneplanlegging etter 2009**

Flertallet av kommunene i undersøkelsen har ikke, eller har veldig små, INON-områder innenfor kommunegrensene. Problemstillinger knyttet til utbygging og bortfall av INON-områder tillegges derfor liten vekt i kommuneplanarbeidet. I kommunene med betydelige INON-områder er temaet behandlet i kommuneplanen, og vi har ikke registrert arealkonflikter på grunn av nye byggeområder.

Sett i lys av den store byggeaktiviteten som registreres i noen få kommuner burde en sett nærmere på kommuneplanene og dispensasjonspraksisen i de aktuelle kommunene (omfattes ikke av dette prosjektet).

### **3.5.4 Utviklingstrekk**

#### 1985 – 2005

##### *Liten byggeaktivitet*

I denne perioden ble det registrert svært lite byggeaktivitet i INON-områdene. Hytter utgjorde den største andelen nye bygg (i snitt 5 bygg/år).

#### 2005 – 2015

##### *Kraftig økning i noen få kommuner*

Det har vært en mangedobling i byggeaktiviteten denne 10-årsperioden i forhold til de foregående 20 årene. Imidlertid er den høye byggeaktiviteten hovedsakelig knyttet til kun tre kommuner.

Det er fortsatt hytter som dominerer utbyggingen (i snitt 80 bygg/år).

#### Kommuneplan mot 2025

##### *Marginalt tema og lite konflikter*

I flertallet av de undersøkte kommunene er INON-områder et tema som er lite aktuelt og konfliktfritt.

## **3.6 Randområder til nasjonalparker**

### **3.6.1 Riksrevisjonens vurdering 1986-2005**

Byggeaktiviteten inne i vernede områder omfattes ikke av plan- og bygningsloven og behandles derfor ikke av Riksrevisjonen i denne undersøkelsen. Det er imidlertid forutsatt at nærområdene til verneområdene skal forvaltes gjennom plan- og bygningsloven. Randsonen til de vernede områdene er vesentlig for ivaretagelsen av verdiene i verneområdene. Analysen omfatter byggeaktivitet i en sone på 1,5 km fra de vernede områdene.

- Det har vært en gradvis økning i byggeaktiviteten i randsonen gjennom hele perioden 1986 – 2005.

### 3.6.2 Arealutvikling 2005-2015

Analysen har kun sett på byggeaktivitet knyttet til fritidsboliger i randsonen til nasjonalparker. Naturlig nok er mye av aktiviteten knyttet til nasjonalparkene i befolkningstette områder som Fredrikstad/Sarpsborg og Tønsberg. Mer overraskende er det at vi finner klart høyest aktivitet i Sjøk/Lom. Mye av årsaken er naturligvis verneområdenes størrelse og antall i denne regionen.

Et annet trekk ved utviklingen er at regioner med generelt høy byggeaktivitet i fjellområder, som Vinje/Tokke og Hallingdal, har en relativt lav andel av veksten i antall fritidsboliger i randsoner til Nasjonalparker. I disse fjellområdene går imidlertid grensa til nasjonalparkene relativt langt inne på fjellet, et godt stykke unna aktuelle utbyggingsområder.

For hele landet ble det i hele 10-årsperioden oppført 737 nye hytter i randsonene til nasjonalparkene. Tre av regionene står for over halvparten av byggeaktiviteten.

### 3.6.3 Kommuneplanlegging etter 2009

Hovedinntrykket er at de kommunene som har nasjonalparker innenfor sine grenser, følger opp med å avsette verneområdene som båndlagt område i arealdelen. Utover det er ikke forvaltning av randsonen noe tema i planbeskrivelsene. Årsaken til at det ikke er registrert arealkonflikter i randsonene er antakelig at nasjonalparkene ligger langt vekk fra områder med eksisterende infrastruktur og utbyggingspress.

### 3.6.4 Utviklingstrekk

#### 1985 – 2005

##### *Gradvis økning*

Undersøkelsen ser på alle typer naturvernområder – ikke begrenset til nasjonalparker. Samlet sett har det vært en gradvis økning i byggeaktiviteten i randsonen.

#### 2005 – 2015

##### *Stor variasjon og lite samlet omfang*

Det er registrert en samlet utbygging i randsonen til Nasjonalparker som på landsbasis må karakteriseres som liten. Aktiviteten var størst ved verneområdene som ligger i nærheten av byer og større befolkningskonsentrasjoner.

#### Kommuneplan mot 2025

##### *Lavt prioritert tema*

I de utvalgte kommunene med nasjonalparker innenfor kommunegrensa er ikke problemstillinger knyttet til bygging i randsonen omtalt i kommuneplanen.

## 3.7 Villreinområder

### 3.7.1 Riksrevisjonens vurdering 1986-2005

Sikring av villreinens leveområder er framhevet som et viktig mål av Stortinget. Norge er det eneste landet i Europa med intakte økosystemer i høyfjellet med bestander av villrein. Derfor har Norge en internasjonal forpliktelse til å ivareta villreinstammen.

- I perioden 1986 – 2005 ble det bygd 7.723 nye bygninger inne i villreinområdene. Dette tilsvarer en økning på ca 17 %.
- Det er særlig nybygging av fritidshus som øker i og nær villreinområdene. De utgjorde 45 % av alle nybygg.

### 3.7.2 Arealutvikling 2005-2015

Totalt ble det bygd 2.524 nye hytter i villreinens leveområder, men det var kun 156 av disse som var lokalisert til de nasjonale villreinområdene definert i regionale planer. Det var en relativt omfattende hyttebygging i randsonen til flere av de nasjonale villreinområdene. Villreinområdene Rondane, Setesdal/Ryfylke og Hardangervidda lå på topp med mellom 200 og 600 hytter. Dette er store fjellområder med etablerte populære hytteområder. For de øvrige BA-regionene var presset betydelig mindre med mellom 2 og 90 nye hytter i perioden.

Ser vi på bygging av hytter i villreinens leveområder fordelt på de aktuelle BA-regionene har det vært størst aktivitet i Vinje/Tokke, med hele 470 nye fritidsboliger siste 10 år. Dersom vi ser på områder innenfor de nasjonale villreinområdene avgrenset i regionale planer har det imidlertid kun vært oppført 9 fritidsboliger. Også for de øvrige BA-regionene var aktiviteten betydelig lavere i de nasjonale villreinområdene.

### 3.7.3 Kommuneplanlegging etter 2009

Arealavgrensningen og retningslinjene fra vedtatte regionale planer for nasjonale villreinområder er fulgt opp i arealdelen til kommunene som har nasjonale villreinområder innenfor kommunegrensene.

Vi har ikke registrert konflikter knyttet til dette temaet.

### 3.7.4 Utviklingstrekk

#### 1985 – 2005

#### *Betydelig byggeaktivitet*

Byggeaktiviteten i villreinområdene økte betydelig i perioden. Det ble til sammen oppført ca 8.000 bygg og ca halvparten var hytter. Det er i snitt 400 nybygg i året.

#### 2005 – 2015

#### *Nedgang i byggeaktiviteten*

Byggingen i det som er definert som villreinens leveområder i Naturbase lå på omtrent 2.500 enheter i denne 10-årsperioden. Det er i snitt 250 nybygg i året - altså en betydelig nedgang i forhold til forrige periode.

Imidlertid var det helt ubetydelig byggeaktivitet i de nasjonal villreinområdene.

Kommuneplan mot 2025

*Respekt for regionale planer*

De regionale planene er fulgt opp i kommuneplanene og vi har ikke registrert konflikter.

## 4 OPPSUMMERING OG ANBEFALINGER

### 4.1 Bærekraftig arealbruk og arealplanlegging

Riksrevisjonens undersøkelse av bærekraftig arealplanlegging og arealdisponering i Norge trekker ganske klare konklusjoner om at utviklingen ikke er bærekraftig ettersom det registreres byggeaktivitet i de nasjonalt prioriterte områdene.

Vi mener at det er problematisk å evaluere om kommunalarealplanlegging er bærekraftig ut fra kvantitative analyser av endringer i arealbruk. Bærekraftbegrepet inneholder både økonomisk, sosial og økologisk bærekraft. Planlegging kjennetegnes av prosesser for å identifisere og avklare interessekonflikter. Løsningene blir ofte gode og akseptable kompromiss. Det er ikke utenkelig at noe utbygging i sårbare naturområder kan forsvares ut fra sosial og/eller økonomisk bærekraft.

### 4.2 Byer

I perioden 2005 til 2015 har det vært en samlet vekst i befolkningen på 12 prosent. Bosettingsmønsteret endres i retning av mer konsentrert bosetting i hele landet. Endringene er størst i de mindre folketette BA-regionene.

Byregionene vokser mest både i folketall og sysselsetting. I storbyene er det både størst befolkningskonsentrasjon og størst befolkningsøkning innenfor hovedsentrum. Det er ikke samme klare tendens når det gjelder boligbyggingen. Dette tilsier at det framover bør rettes stor oppmerksomhet mot by- og tettstedsutvikling med fokus på utvikling av nye boliger i sentrum av eksisterende byer og tettsteder. Samtidig kan en forvente mindre interesse for spredt utbygging og etterspørselen etter eksterne boligfelt vil antakelig synke.

Bortsett fra Oslo med 90 % av boligbyggingen innenfor eksisterende tettsted, er det lavere andeler og store variasjoner. Utviklingen går i retning av at det bygges mer innenfor eksisterende tettsteder, men det er kun i ca 150 av landets kommuner hvor mer enn halvparten av boligbyggingen siste tiårsperiode skjedde i eksisterende tettsteder.

Det er et klart nasjonalt mål om å utvikle gåavstand byer hvor trafikkveksten tas med gange, sykkel og kollektivtransport. Flere av bykommunene har målsettinger om at 80-90 % av utbyggingen i kommuneplanperioden skal skje innenfor gangavstand til bysentra. Kun 10 av landets kommuner har tilfredsstilt denne målsettingen siste tiårsperiode. Flertallet av byene ligger under 50 %. For næring og kontor er variasjonen større enn for boliger, men flertallet av nyetableringene har skjedd over 1 km fra sentrumsområder.

De fleste bykommunen har gode målsettinger om å styrke eksisterende byer og tettsteder. I analysen av kommuneplanene ser vi imidlertid at det stadig legges ut nytt utbyggingsareal utenfor eksisterende tettstedsgrenser. Denne arealekspansjonen skjer på tross av det allerede er sikrest store arealreserver i tidligere kommuneplanrulleringer. Det er bare en kommune som har rekkefølgebestemmelser om at fortetting skal gjennomføres før nytt areal tas i bruk, men det er begrenset til et konkret boligområde. En annen kommune har kommuneplanbestemmelse om at 80 % av utbyggingen i planperioden skal skje i bybåndet. Situasjonen er altså at kommunene har gode målsettinger, men de færreste følger det opp med forpliktende grep.

Vi har sett spesielt på andelen av boligbyggingen i eksisterende tettsteder i randkommunen til storbyene siste tiårsperiode. Det er store variasjoner, men gjennomgående er det andeler langt

under 50 %. Det er derfor gode grunner til å ha skarpt fokus rettet mot utviklingen i disse kommunene dersom man skal nå målet om at trafikkveksten i storbyområdene ikke skal tas med privatbil.

Generelt vil det være viktig at en ved kommuneplanrullering skifter fokus fra innspillsbasert arealekspansjon til fortetting og transformasjon i eksisterende byggesone og i gangavstand til sentrumsområder. Det kan se ut til at kommunen trenger økt kompetanse på transformasjonsprosesser og utvikling av mer arealeffektive arealplaner. Sentrale problemstillinger framover vil være hvor stor fleksibilitet i form av store arealreserver og tidshorizont kommunene trenger for å få til det trendsiftet i arealplanleggingen (fra arealutvidelse til konsentrasjon) som nasjonale mål om klimavennlig byutvikling tilsier.

### 4.3 Landområder

I perioden 2005 til 2015 har det vært en samlet vekst i befolkningen på 12 prosent. Sammenstillingen av statistikk på arealutvikling og karakteristika ved BA-regionene, viser at regioner med sterk befolkningsvekst også har høyere byggeaktivitet i nasjonalt prioriterte områder.

Befolkningsutviklingen og det økte utbyggingspresset mot sentrale byer og tettsteder ser ut til å øke presset på dyrka mark. Undersøkelsen av kommuneplanene viser at jordvern er det som har skapt flest konflikter. Samtidig viser KOSTA-tallene at innsigelser med begrunnelse i utbyggingsmønster og samordnet areal- og transportplanlegging har vært mest brukt siste 5 årene.

Statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging legger opp til styrking av knutepunkt på hovednettet for kollektivtransporten og at utbygging kan gå foran vern i gangavstand fra knutepunktene. Imidlertid forutsettes det at transformasjonspotensialet skal utnyttes først og at det skal bygges med høy tetthet.

Den høye konflikt graden kan tyde på at det legges for liten vekt på transformasjon og høy arealutnyttelse i kommuneplanene.

Statistikkanalysen viser at omdisponeringen av dyrka mark siste tiårsperiode har vært størst i storbyregionene. Omfanget på landsbasis har vært synkende og i 2013 og 2014 lå omdisponeringen under det nasjonale målet. Imidlertid er det en økning i 2015 selv om det nasjonale jordvernmålet har blitt skjerpet.

Arealutviklingen knyttet til strandsonen langs sjøen, vassdrag, fjellområder og villreinområder har vært positiv med mindre byggeaktivitet i de nasjonalt prioriterte områdene. Hovedinntrykket er at kommunal arealplanlegging ikke utgjør noen stor trussel mot de store sammenhengende naturområdene. Det har vært en økning i byggeaktiviteten for hytter i INON-områder, men omfanget er lite og det er kun i tre kommuner omfanget er så stort at det kan være sannsynlig at utbygging av infrastruktur i forbindelse med hytteutbyggingen kan ha ført til bortfall av INON-områder. Byggingen i randsonene til nasjonalparkene er økende, men omfanget så lite at det ikke kan anses som noen trussel mot verneverdiene.

En spesiell problemstilling er arealforvaltningen i villrein fjella. Norge har en internasjonal forpliktelse til å ivareta Europas siste villreinstamme. I regionale planer er det definert og sikret nasjonale villreinområder. Disse har mindre utstrekning enn det Naturbase definerer som villreinens leveområder eller funksjonsområder. Analysene viser at de nasjonale villreinområdene respekteres i kommunal planlegging og det ble oppført få nye hytter innenfor disse områdene siste tiårsperiode. Den samlede utbyggingen i villreinens funksjonsområde har også gått ned i forhold til forrige 20-årsperiode. Kartanalysen viser at det tillates ganske mange nye hytter helt i kanten av de nasjonale

villreinområdene. Det kan være en god ide å overvåke hvordan denne utviklingen påvirker villreinstammene og eventuelt vurdere om videre utbygging i den nære randsonen er akseptabel.

Generelt ser det ut til at hyttebygging og utvikling av større hyttefelt vil være den største utfordringen fremover. Trusselbildet er ikke primært knyttet til de nasjonale interessene i høyfjellsområder, men vi ser klare tendenser til at konfliktflaten er mot etablerte hytteeiere ved fortetting og utvidelser av hytteområder i skogsbeltet.

#### **4.4 Arealreserver i kommuneplanen**

Et tydelig funn i kommuneplananalysen er at kommunene legger ut mer areal til utbygging i kommuneplanens arealdel enn det prognoser for befolkningsvekst og arealbehov tilsier. Dette framstår som et paradoks når kommuneplanene samtidig har målsettinger om at 80 % av utbyggingen skal skje i eksisterende tettsteder og i gangavstand til etablerte senterområder.

De mest utbredte forklaringene på dette er at store arealreserver vil bidra til holde tomteprisene nede og dermed dempe prisveksten på boliger. Videre framheves det at transformasjon for byutvikling er krevende og langsiktige prosesser, og at det er behov for tilgang på arealreserver i en overgangsperiode. De store arealreservene forklares også med at det er nødvendig for å sikre forutsigbarhet i den langsiktige planleggingen. Imidlertid er det så godt som ingen av de undersøkte kommunen som har forpliktende planbestemmelser som sikrer en høy arealutnyttelse og at transformasjonspotensialet i eksisterende byggesone skal utnyttes først.

Problemene knyttet til de store arealreservene og det at ekspansjonen ser ut til å fortsett ved hver kommuneplanrulling, er at det skaper unødvendige arealbeslag og kan gi konflikter med sårbare og verneverdige arealressurser. Manglende bestemmelser om prioritering av transformasjon og utfordringer i oppfølgende reguleringsplaner kan føre til økt byspredning og lavere arealutnyttelse enn om tilgangen til nye arealer var sterkt begrenset. Det kan være grunnlag for en egen utredning å se nærmere på om det faktisk er slik at det er behov for tilgang til nye arealer parallelt med at en jobber langsiktig med transformasjon – eller om det er slik at store arealreserver i kommuneplanens arealdel har negativ effekt ved at initiativet til krevende transformasjonsprosesser ikke stimuleres.

#### **4.5 Følges kommuneplanene i praksis ved utbygging?**

Vår undersøkelse av 16 kommuner tilsier at svaret er ja. Andelen av alle bygg som tillates utenfor arealer godkjent til utbyggingsformål i kommuneplanens arealdel lå på et ganske lavt nivå i siste tiårsperiode. Andelen varierte mellom 4 og 18 %.

Kommunene opplever at omfanget av private reguleringsplaninitiativ i strid med kommuneplanen er lite. Det indikerer at det meste av avviket fra kommuneplanen skyldes dispensasjoner. Hovedinntrykket er at omfanget er størst i utkantkommuner med mye areal og lite utbyggingspress. Videre er tendensen at kommunene har flere dispensasjoner for fritidsbebyggelse enn for boligbebyggelse.

En forklaring på at det er lite omfang av reguleringsplaner som ikke følger kommuneplanen er at kommuneplanprosessen i stor grad dreier seg om å fange opp og avklare utbyggingsønsker fra private grunneiere. Det virker som om denne praksisen er godt etablert og aksepteres som en hensiktsmessig rutine blant utbyggingsinteressentene.