



Kommunal- og moderniseringsdepartementet
Analyse av arealutvikling og arealkonflikter
Kommuneplananalyse – Delrapport 2

Utgave: 2

Dato: 30.06.2016

DOKUMENTINFORMASJON

Oppdragsgiver:	Kommunal- og moderniseringsdepartementet
Rapporttittel:	Arealutvikling og arealkonflikter-kommuneplananalyse_delrapport2
Utgave/dato:	2/ 30.06.2016
Filnavn:	Arealutvikling og arealkonflikter-kommuneplananalyse_rapport2.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 og Harald Kvifte
Kvalitetskontroll:	Sven Haugberg
Asplan Viak AS	www.asplanviak.no

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. Denne rapporten dekker den kvalitative analysen av utvalgte kommuneplaner.

Hovedkontakt i Kommunal- og moderniseringsdepartementet har vært Vigleik Stusdal.

Erling Gunnufsen har vært oppdragsleder for Asplan Viak AS. 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

INNHALDSFORTEGNELSE

1	Sammendrag og oppsummering	6
2	Innledning.....	10
3	Kommuneutvalg	11
4	Analysemetoder	14
4.1	GIS-analyser.....	14
4.2	Gjennomgang av kommuneplandokumenter	21
4.3	Intervjuundersøkelse	21
5	Nytt areal til utbyggingsformål	23
5.1	GIS-analyse	23
5.2	Kommuneplananalyse	23
5.3	Intervjuer – sammendrag på tema	26
5.4	Oppsummering.....	27
6	Utvikling av kompakte byer og tettsteder	28
6.1	GIS-analyse	28
6.2	Kommuneplananalyse og intervjuer - sammendrag.....	28
6.3	Oppsummering.....	31
7	Konflikt med nasjonalt prioriterte områder.....	33
7.1	Valg av metode.....	33
7.2	Strandsonen langs sjø.....	34
7.3	Vassdragsbeltet.....	36
7.4	Dyrka og dyrkbar jord	39
7.5	Fjellområder (snaufjell)	43
7.6	Inngrepsfrie naturområder	44
7.7	Randområder til Nasjonalparker	46
7.8	Villreinområder	46
7.9	Andre nasjonale interesser	47
8	Lokaliseres nye bygg i samsvar med kommuneplanens arealdel?	49
8.1	GIS-analyse – sammendrag	49
8.2	Intervjuundersøkelse - sammendrag	50

1 SAMMENDRAG OG OPPSUMMERING

Hensikten med kommuneplananalysen

Kommuneplananalysen skal være et kvalitativt supplement til statistikkanalysen som er gjennomført i fase 1 (se delrapport 1) for å finne ut hvilke av de utvalgte nasjonale interessene som er under press og årsaken til mulige arealkonflikter. Analysen ser både på om kommuneplanene følger opp nasjonal arealpolitikk og om det bygges i tråd med vedtatte kommuneplaner. Det er sett på omfanget av utlegging av nytt areal til utbyggingsformål, sentraliteten til nytt utbyggingsareal og arealkonflikter med utvalgte områder av nasjonal interesse (samme som i statistikkanalysen i del 1). Til slutt har vi sett på om nye bygg i henhold til matrikkeldata er lokalisert i samsvar med den planlagte arealbruken i kommuneplanen.

Kommuneutvalg og metode

Etter en utvelgelsesprosess basert på de problemstillingene departementet ønsket belyst og tilgjengelig statistikk, har 17 kommuner blitt plukket ut. Sist vedtatte kommuneplaner har blitt analysert etter en tredelt framgangsmåte; GIS-analyse, dokumentgjennomgang og intervjuundersøkelse. Det har vært en rekke utfordringer knyttet til tilgang og kvalitet på kommuneplankartdata og kommuneplandokumenter. Det har også vært enkelte utfordringer å få avklart informanter fra kommunene og avtale om intervju. Tabellen nedenfor viser det samlede grunnlaget for kommuneplananalysen.

Tabell 1-1 Samlet datagrunnlag for kommuneplananalysen (- betyr at data ikke er mottatt)

Kommune	Plankartdata	Plandokumenter	Intervju
Fredrikstad	+ ¹	+	+
Ullensaker	+	+	-
Ringsaker	+	+	+
Lier	+	-	-
Hol	+ ¹	+	+
Skien	+	+	+
Vinje	-	+	+
Kristiansand	+	+	+
Mandal	+ ¹	+	+
Froland	+	+	+
Sola	+	+	+
Suldal	+	+	+
Austevoll	+	+ ²	+
Trondheim	+	+	+
Melhus	+ ¹	+	+
Bodø	+ ¹	+	+
Tromsø	+ ¹	+	+

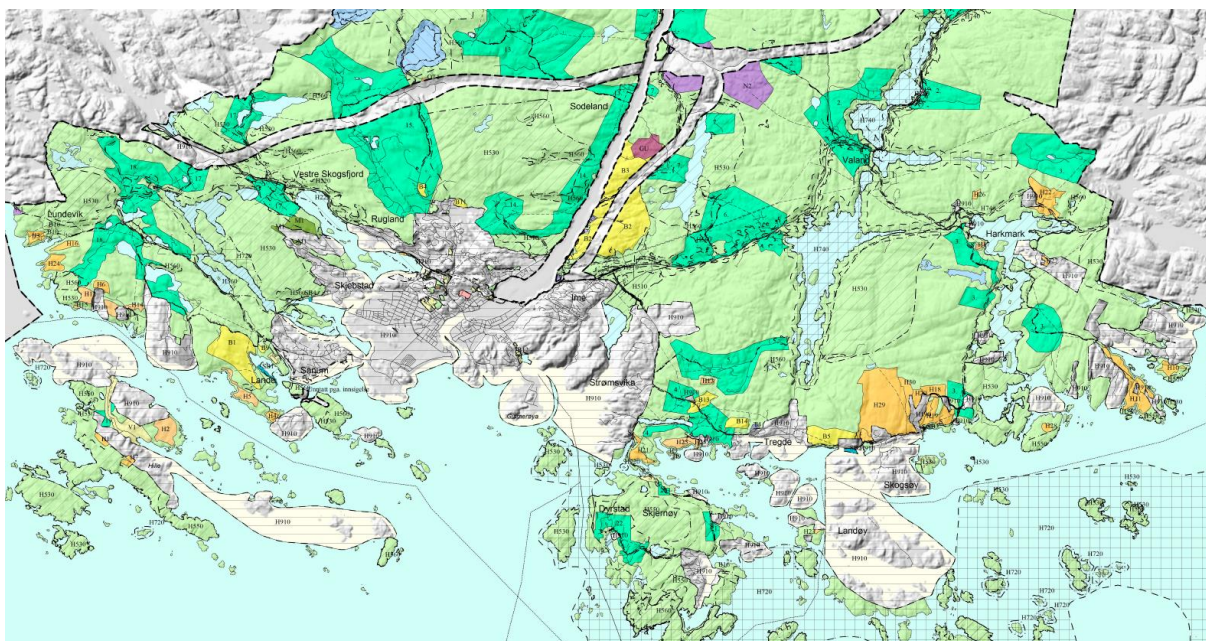
Svakhet ved GIS-analysen

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».

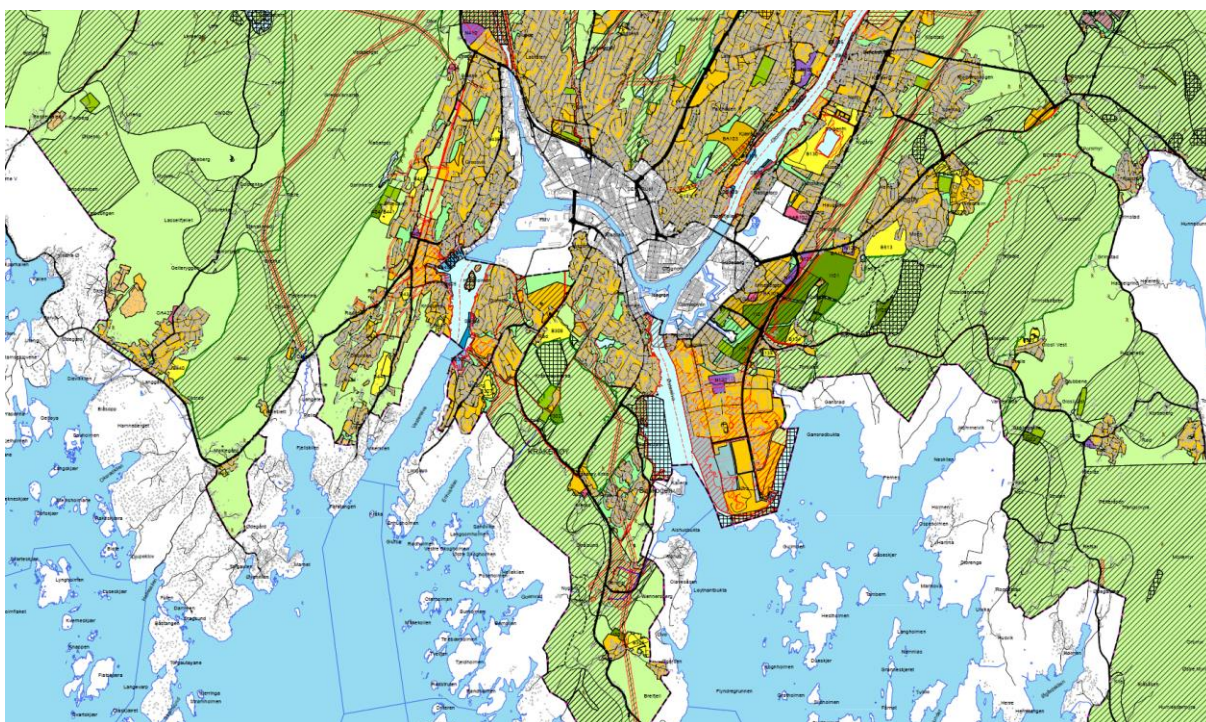
¹ Mangler kartdata for områder med eldre kommunedelplaner og/eller reguleringsplaner som fortsatt skal gjelde

² Mangler planbeskrivelse og konsekvensutredning

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 nedenfor. For disse kommunen gir resultatene fra GIS-analysen helt misvisende resultater og er derfor utelatt i tabellene de analysene hvor det har betydning for resultatet.



Figur 1-1 Utsnitt av Mandal kommuneplan. Det meste av byen er hensynssone uten angitt arealformål.



Figur 1-2 Utsnitt av Fredrikstad kommuneplan. Bykjernen og kystsonen er "hvite hull".

Nytt areal til utbyggingsformål

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 politisk 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 med henvisning til faglige utredninger og behovsanalyser, å avvise innbyggeres og grunneieres ønsker/forventninger.

Utvikling av kompakte byer og tettsteder

Det er et klart utviklingstrekk at det blir stadig flere bosatte i tettstedene.

Med unntak av 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 satsing på styrking av tettstedene. Det meste av nytt areal til boligformål i kommuneplanene (ca 80 % i snitt³) 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.

Kjernen i 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 er det også 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.

Konflikt med nasjonalt prioriterte områder

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 tettstedsgrænse skal prioriteres, planlegger kommunen omdisponering av dyrka mark til utbyggingsformål. Alle kommunene med tunge konflikter har store utnyttede arealreserver i gjeldende kommuneplan.

³ Analysen fanger ikke opp evt. bruk av hensynssoner med bestemmelse som stiller krav om områderegulering eller felles plan, for å forberede transformasjon i eksisterende bebyggelse.

Fritidsbebyggelse og turistnæring er et viktig satsningsområde for «typiske hyttekommuner» i fjellregioner. Hovedinntrykket er at det gjennomføres helhetlige planer eller utredninger for de områdene kommunene 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 enn det markedsetterspørselen tilsier.

I de kommunene som har større omfang av inngrepsfrie områder, er det omtale av dette temaet i kommuneplanen. En kommune har vist områdene med hensynssone i plankartet. For flertallet av kommunene er dette ikke et tema.

Hovedinntrykket er at kommunene avsetter Nasjonalparkene som båndlagte områder i arealdelen. Utover det er ikke forvaltning av randsonen noe tema i planbeskrivelsene.

Arealavgrensningen og retningslinjene fra vedtatte regionale planer for nasjonale villreinområder er fulgt opp i arealdelen til alle kommunene. Vi har ikke avdekket konflikter knyttet til dette temaet.

Lokaliseres nye bygg i samsvar med kommuneplanen?

Andelen av alle bygg som tillates bygd utenfor arealer godkjent til utbyggingsformål i kommuneplanen, ligger på et ganske lavt nivå. Andelen varierer mellom 4 % og 18 % . Hovedinntrykket er at «utkantkommuner» med mye areal og liten befolkning har størst problemer med å følge kommuneplanen i utbyggingsaker.

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.

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 ikke er vanlig å behandle og vedta 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 stort sett 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 «behov» for nye private planinitiativ i etterkant. En annen forklaring kan være at det ligger en stor uutnyttet arealreserve i vedtatt kommuneplan.

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

2 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 suppleres derfor med en gjennomgang av kommuneplanens arealdel fra kommuner i ulike steder i landet av 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 fram 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.

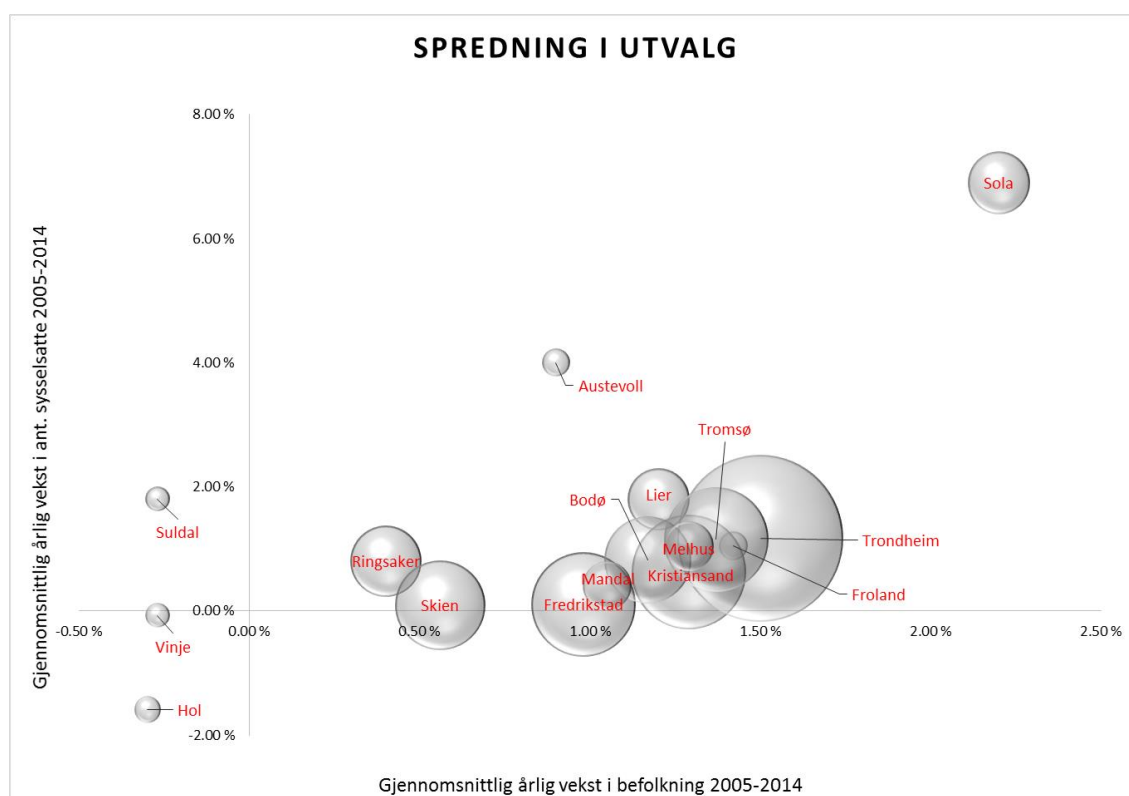
3 KOMMUNEUTVALG

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

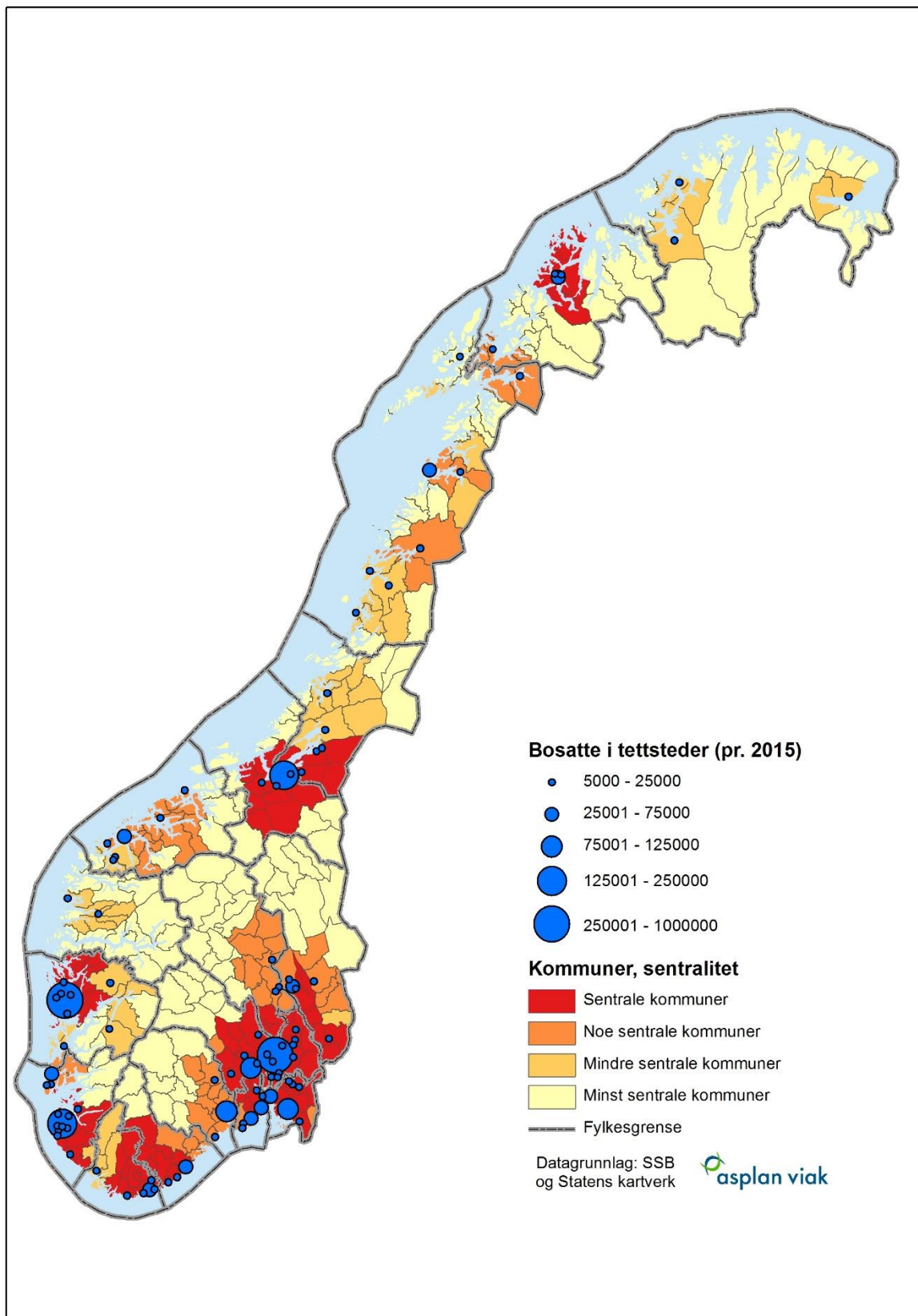
I utvalget av kommuner er det vektlagt god spredning på geografi, innbyggertall, sentralitet, kyst/innland, sysselsetting og befolkningsutvikling. Figur 3-1 nedenfor viser vekst i antall sysselsatte og befolkning i de kommunen vi plukket ut for nærmere vurdering, og størrelsen på boblen viser størrelsen på kommunen målt i antall innbyggere. Det viser at det er en 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 utvalgt.

Figur 3-2 på neste side viser landets kommuner inndelt etter SSBs definisjon på sentralitet som er grunnlag for at utvalget av kommuner har en god spredning på ulik sentralitet.

I tillegg har vi plukket ut kommuner på grunnlag av foreløpige funn i statistikkanalysen. Alle kommunene som er valgt skiller seg ut fra gjennomsnittet med sterk vekst i innbyggertall eller i sysselsetting, høy byggeaktivitet generelt eller utbygging i de nasjonalt prioriterte områdene. Utvalgskriteriene for de utvalgte kommunene går fram av tabell 3-1.



Figur 3-1 Befolkningsstørrelse (2014) og årlig vekst i sysselsatte og befolkning (2005-2014) for utvalgte kommuner. Kilde: SSB



Figur 3-2 Kartfiguren viser kommuners sentralitet – grunnlag for utvelgelse av kommuner

Tabell 3-1 Utvalgte kommuner til kommuneplananalysen

Kommune	Fylke	Vedtak av kommuneplan	Folketall, 2014	Areal (km ²)	Kystkommuner etter RPRO/innland	Snauffjell > 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

4 ANALYSEMETODER

4.1 GIS-analyser

I dette kapitlet er resultatet fra GIS-analysene vist i forenklete tabeller for hvert tema (delkapittel). Tabeller for komplett analyseresultat følger vedlagt.

4.1.1 Kommuneutvalg

Det ble innhentet plandata fra de utvalgte kommunene (se tabell 3-1), alle utarbeidet etter ny plan- og bygningslov (pbl). Vinje kommune er ikke med i GIS-analysene på grunn av at den nye kommuneplanen kun omfatter arealer utenom de prioriterte utbyggingsområdene, der eldre kommunedelplaner er videreført.

4.1.2 utfordringer med bruk av kommuneplandata

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. Det gjelder kommunene; Fredrikstad, Hol, Vinje, Mandal, Melhus, Bodø og Tromsø.

Årsaken 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 markert «KpDetaljeringSone» (SOSI-kode 910) eller som tomme felt. Se karteksemplene i kapittel 1 sammendrag.

For disse kommunen gir resultatene fra enkelte av GIS-analysen helt misvisende resultater og er derfor utelatt i tabellene for de analysene hvor det har betydning for resultatet.

Generelle kommentarer til dataene:

- Det er ulikt fra kommune til kommune hvordan en bruker SOSI-kodene. F.eks. kan noen kommuner plassere handelsformål under «næringsbebyggelse» men andre har det som «forretninger».
- «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, gjerne i tilfeller der det er uklart hvilket formål en skal ha i området. Det vil ikke forekomme at et område er merket både som «bebyggelse og anlegg» og et av de andre underformålene. Bodø og Kristiansand er eksempel på kommuner som bruker kode 1001, noe en må ta hensyn til i analyser og i sammenligning med andre kommuner.
- For en del områder er det som er definert som nytt i realiteten allerede utbygd. Dette betyr at %-økning ikke blir reelt. F.eks. har Bodø hele 130% økning i næringsbebyggelse (SOSI-kode 1300), men dette er ikke reelt siden deler av «ny næring» allerede er bebygd og dermed egentlig eksisterende. Bl.a. Tromsø har lignende situasjon.
- Kommunene Mandal og Melhus har i disse områdene, mens Fredrikstad og Hol har et åpent «hull» i planen. Vær obs på at det kan også være flere områder, både i disse 4 kommunene og i andre kommuner, som kommuneplanens arealdel (KPA) ikke dekker.
- Se for øvrig mer detaljerte kommentarer for hver kommune til slutt i de komplette tabellene som følger vedlagt.

4.1.3 Prosent økning i kommuneplanens arealdel (nytt/eksisterende),

For å finne ut hvor mye byggesonen (områder avsatt til bebyggelse og anlegg) i kommuneplanen vokser, ble arealøkningen innenfor ulike arealkategorier i kommuneplanene beregnet. Metoden var å se på det som er definert som nytt areal i forhold til det som er definert som eksisterende areal i kommuneplanene.

Arealformålene som var med i analysene var følgende:

Tabell 4-1 Oversikt over formål og SOSI-kode

Formål	SOSI-kode ihht.pbl.	Samledefinisjon
Boligbebyggelse	1110	Boligbebyggelse
Fritidsbebyggelse	1120	Fritidsbebyggelse
Næringsbebyggelse	1300	Næring
Sentrumsformål	1130	Næring
Kjøpesenter	1140	Næring
Forretninger	1150	Næring
Offentlig eller priv tjenesteyting	1160	Offentlig eller priv tjenesteyting
Bebyggelse og anlegg	1001	Bebyggelse og anlegg

For hver kommune ble %-økning beregnet for hvert av de ovenfor nevnte formålene ut ifra formelen: *nytt areal dividert med eksisterende areal*. Det ble også beregnet %-økning samlet for de fire næringsformålene (se kolonne «samledefinisjon» i tabellen over) og for alle formålene totalt.

Analyseresultatene i kortversjon

Tabell 4-2 Prosentøkning 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 %	-
Snitt	21 %	1 %	39 %	15 %	9 %

Resultatet (tallene) er nærmere vurdert drøftet i forhold til resultatene fra kommuneplananalysen og intervjuundersøkelsen i kapittel 5 nedenfor.

Fullstendig tabell med analyseresultatene følger vedlagt.

4.1.4 Nytt areal innenfor tettsted

Når byggesonen vokser, er det interessant å se på hvor mye av nytt areal 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 i ulike år.

Det ble tatt utgangspunkt i foreliggende kommuneplaner i de utvalgte kommunene.

Det ble tatt utgangspunkt i nytt areal slik det er definert i kommuneplanene (SOSI-kode: arealst=2). De samme formålene som i kapittel 4.1.3 var med i analysene.

For hver kommune ble %-andel nytt areal som ligger innenfor tettstedsgrensen beregnet for hvert av de ovenfor nevnte formålene. Formelen for utregningen var: *nytt areal innenfor tettstedsavgrønsing i hver kommune dividert med totalt nytt areal i KPA i hver kommune.*

Analyseresultatene i kortversjon

Tabell 4-3 Andel av nytt utbyggingsareal i kommuneplanens arealdel som er lokalisert innenfor SSBs 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. tenesteyting	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 %	-
Snitt	20 %	3 %	23 %	33 %	20 %

Resultatet (tallene) er nærmere vurdert drøftet i forhold til resultatene fra kommuneplananalysen og intervjuundersøkelsen i kapittel 6 nedenfor.

Fullstendig tabell med analyseresultatene følger vedlagt.

4.1.5 Avstand til hovedsenter

Videre ble det undersøkt hvor stor avstanden er fra ulike nye formål i KPA til nærmeste hovedsenter etter SSB sin definisjon.

Det ble tatt utgangspunkt i foreliggende kommuneplaner i de utvalgte kommunene.

Avstandene ble målt ifra de samme arealformålene som ble brukt i analysene i kapittel 4.1.3 og 4.1.4.

Analysen ble gjennomført etter følgende hovedtrinn:

1. For hvert framtidige formål er alle polygon/formål gjort om til punkt som representerer tyngdepunktet av polygonen/formålet.
2. Avstand måles så i meter luftlinje fra dette punktet til ytterkanten av hovedsenter. (Hovedsenter er et polygon laget av SSBs senterdefinisjon av 2005).
3. Oppgitt avstand er gjennomsnittlig avstand fra alle punkt med samme formål i kommunen til nærmeste hovedsenter (uavhengig av kommune), målt i meter luftlinje.⁴

Analyseresultatene i kortversjon:

Tabell 4-4 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	-

⁴ Eksempel; avstand til boligbebyggelse i Fredrikstad: Oppgitt tall i tabellen viser gjennomsnittlig avstand mellom all "ny boligbebyggelse" (representert som x-antall punkt) til NÆRMESTE hovedsenter (representert som ett polygon), uavhengig av om hovedsenteret ligger i Fredrikstad kommune eller ikke.

Resultatet (tallene) er nærmere vurdert drøftet i forhold til resultatene fra kommuneplananalysen og intervjuundersøkelsen i kapittel 6 nedenfor.

Fullstendig tabell med analyseresultatene følger vedlagt.

4.1.6 Befolkning i tettsteder

Vi har 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. Vær obs på at ikke bare endring i tettstedene, men også endring av tettstedsdefinisjonen kan medføre endring i tettstedsarealet.

Analysen viser at tettstedsareal per bosatt har sunket for alle de undersøkte kommunene i perioden. Vi ser også at folk bor tettere i sentrale bykommuner enn i landkommunene.

Analyseresultatene i kortversjon

Tabell 4-5 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

Resultatet (tallene) er nærmere vurdert drøftet i forhold til resultatene fra kommuneplananalysen og intervjuundersøkelsen i kapittel 6 nedenfor.

Fullstendig tabell med analyseresultatene følger vedlagt.

4.1.7 Bygging utenfor byggesonen

For å finne ut om kommuneplanen følges opp i praksis, har vi analysert hvor mye som er bygget utenfor byggesonen slik den er definert i kommuneplanens arealdel.

Det ble tatt utgangspunkt i foreliggende kommuneplaner i de utvalgte kommunene.

Som «byggesone» har vi definert formål som kommer inn under overskriften «Bebyggelse og anlegg» (alle SOSI-koder på 1000-nivå) i kommuneplanene.

Tabell 4-6 Utvalg av arealformål som definerer byggesonen i analysen

Formål	SOSI-kode
Bebyggelse og anlegg	1001
Boligbebyggelse	1110
Fritidsbebyggelse	1120
Sentrumsformål	1130
Kjøpesenter	1140
Forretninger	1150
Offentlig eller priv.tjenesteyting	1160
Fritids- og turistformål	1170
Råstoffutvinning	1200
Næringsbebyggelse	1300
Idrettsanlegg	1400
Andre typer nærmere angitt bebyggelse og anlegg	1500
Uteoppholdsareal	1600
Grav og urnelund	1700
Kombinert bebyggelse og anleggsformål	1800

Bygningsdata fra matrikkelen ble lastet ned fra infoland for alle kommunene. Og følgende utvalg av bygg ble gjort:

- Bare hovedbygg ble valgt, ikke tilbygg, påbygg, ombygg etc.
- Byggene måtte ha godkjent byggetillatelse etter 30.06.2009. Når analysene tolkes må en være klar over at byggetillatelse ikke nødvendigvis betyr at bygget er oppført.
- Byggene ble gruppert i fire hovedgrupper: boliger, fritidsboliger, næringsbygg og tjenesteyting, for å se hva som er bygd innenfor/utenfor byggesonen.

Tabell 4-7 Utvalg av bygningsdata fra matrikkelen som brukes i analysen

Bygningsgruppe	Bygningstype i matrikkelen, basert på NS 3457
Boliger	111-146
Fritidsboliger	161-163
Næringsbygg	211, 219, 231, 232, 239, 311-330, 511-539
Tjenesteyting	611- 739

Med GIS-verktøy ble det så analysert hvor mange bygg i de fire bygningsgruppene som lå utenfor byggesonen i hver kommunen. Dette ble så omregnet til % andel ut ifra formelen: *antall bygg utenfor byggesonen dividert med totalt antall bygg.*

Justering for planlagt spredt utbygging i LNFR

Til slutt ble samme øvelsen gjort men der vi også så på bygg (ikke fordelt på ulike bygningsgrupper, bare sum alle typer bygg) som lå både utenfor byggesonen og utenfor LNFR-spredt, i hver kommune. LNFR-spredt er LNFR-områder med bestemmelse om at det er tillatt med et fastsatt omfang av spredt utbygging.

Tabell 4-8 LNFR-spredt med underformål som brukes i analysen

Formål	SOSI-kode ihht. pbl.
LNFR-areal for spredt bolig-, fritids- eller næringsbebyggelse mv.	5200
Spredt boligbebyggelse	5210
Spredt fritidsbebyggelse	5220
Spredt næringsbebyggelse	5230

Dette ble så omregnet til % andel ut ifra formelen: *antall bygg utenfor byggesonen og LNFR-spredt dividert med totalt antall bygg.*

Analyseresultatene i kortversjon

Tabell 4-9 Prosent av bygg som har blitt oppført utenfor byggesonen og utenfor byggesone+ LNFR-spredt⁵ 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-spredt
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 %

⁵ LNFR-område med bestemmelse om at det er tillatt med et fastsatt omfang av spredt utbygging.

Resultatet (tallene) er nærmere vurdert drøftet i forhold til resultatene fra intervjuundersøkelsen i kapittel 8 nedenfor.

Fullstendig tabell med analyseresultatene følger vedlagt.

4.2 Gjennomgang av kommuneplandokumenter

Vi har foretatt en gjennomgang av kommuneplandokumentene for de utvalgte kommunene (se tabell 3-1). 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 alle de utvalgte kommunene bortsett fra Lier kommune hvor vi kun har fått inn kommuneplankartet og brevet fra departementet med innsigelsesavgjørelsen.

For hver kommune har vi analysert tilgjengelige dokumenter etter følgende framgangsmåte:

- **Planbeskrivelse med konsekvensutredning (KU)**
Gjennomgang av kommuneplanens planbeskrivelse med KU for å sjekke om forholdet til de nasjonalt prioriterte områdene er utredet, og hvordan spørsmål om nye utbyggingsområder er behandlet.
- **Merknader ved offentlig ettersyn**
Sjekke om statlige og regionale myndigheter ved offentlig ettersyn av planforslaget har kommet med konkrete innspill knyttet til de utvalgte nasjonale interessene. Undersøke hvordan merknadene er behandlet og vurdert av kommunen.
- **Innsigelser**
Gjennomgang av saksdokumenter for å finne innsigelser knyttet til de utvalgte nasjonale interesser. Finne ut om innsigelsene ble tatt til følge av kommunene tidlig i planprosessen, løst ved mekling hos fylkesmannen eller måtte avgjøres av departementet. Drøfte kommunens begrunnelse for plangrepet som utløste innsigelse, statlige/regionale myndigheters begrunnelse for innsigelse og utfallet/resultatet av prosessen.

Resultatene av gjennomgangen er presentert under hvert av analysetemaene i kapitlene 5 - 8.

4.3 Intervjuundersøkelse

En kontaktperson fra hver av de utvalgte kommunene til kommuneplananalysen i delrapport 2 (informanter), har blitt intervjuet over telefon.

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?

Resultatene av undersøkelsen er presentert under hvert av analysetemaene i kapitlene 5 - 8.

Intervjuundersøkelsen i sin helhet og intervjuguiden er presentert i et egne vedlegg.

5 NYTT AREAL TIL UTBYGGINGSFORMÅL

5.1 GIS-analyse

Det er gjennomført en GIS-analyse for å finne ut hvor mye nytt utbyggingsareal kommunene legger ut i kommuneplanen (nye planlagte arealer), se omtale i kapittel 4.1.3.

Ettersom forrige «generasjon» kommuneplaner stort sett er produsert etter gammel pbl og den digital kvaliteten er varierende og dårlig, får vi ikke kjørt en GIS-analyse for å finne ut hvilken arealkategori de planlagte utbyggingsområdene hadde i forrige kommuneplan.

Resultatet av GIS-kjøringen viser en del tallstørrelser og prosentandeler som åpenbart ikke kan stemme – det er lettest å oppdage i tabellen for endring i prosent. Hovedforklaringen på dette er at enkelte kommuner har større områder som ikke inngår i den digitale kartdatabasen for kommuneplanen. Det er områder som omfattes av eldre kommunedelplaner som videreføres. Det er også et problem at kommunene bruker formålsangivelser ulikt og at planene har ulik detaljeringsgrad (f. eks bruk av sentrumsformål samt bebyggelse og anlegg).

Den store variasjonen 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».

Tabell 4-2 viser at det ikke er noen sammenheng mellom økningen i utbyggingsareal og kommunens sentralitet og størrelse. Vi kan altså ikke påvise at det er en sammenheng mellom antatt vekst i befolkning og næringsliv og omfanget av planlagt nytt areal til utbyggingsformål. Sett i lys av det nasjonale målet om utvikling av kompakte byer og tettsteder er det påfallende at flertallet av kommunen har høy prosentvis økning i utbyggingsareal ved siste kommuneplanrullering⁶. Sola skiller seg i denne sammenheng positivt ut med liten økning i planlagt utbyggingsareal.

5.2 Kommuneplananalyse

Fredrikstad kommune

Prognoser referert til i kommuneplanen, viser at kommunen har behov for 350 nybygde boliger i året fram til 2023. For planperioden blir det totalt behov for 4.200 boligenheter. I eksisterende plan er det allerede et potensial på over 7.000 boligenheter. Det vil si at planen fra 2007 har nesten det dobbelte av hva prognosene tilsier.

Ullensaker kommune

I forrige kommuneplan (fra 2009) ligger det store arealreserver til bolig og næringsutvikling. Boligpotensialet er på 11.000 boliger. Kommunen har målsetting om 500 boliger årlig for å møte prognosene. Det tilsier at det allerede er en arealreserve for 22 år boligbehov i forrige plan.

Kommuneplanen fra 2009 har også en arealreserve til næringsformål på over 9.000 daa.

⁶ Analysen fanger ikke opp evt. bruk av hensynssoner med bestemmelse som stiller krav om områderegulering eller felles plan, for å forberede transformasjon i eksisterende bebyggelse.

På tross av store reserver legger den nye kommuneplanen opp til at det totalt omdisponeres ca. 760 daa. Det fordeler seg på 210 daa til bolig, 220 daa til næring, 230 daa til kombinert formål og 100 daa til andre formål.

Ringsaker kommune

Det er estimert et årlig boligbehov på 150 – 170 nye boenheter pr år i planperioden. Det vil si ca. 1.600 boenheter totalt. I forrige kommuneplan var det en gjenværende arealreserve på ca 1.400 daa. Den nye planen omdisponerer ca 900 daa nytt areal til boligformål.

Det er gjennomført en grundig utredning av behov for næringsareal til plasskrevende varer. Resultatet er en anbefaling om å avsette inntil 300 daa til dette formålet. Dette har blitt fulgt opp i den nye kommuneplanen med omdisponering av ca 380 daa til forretning. I tillegg har kommuneplanen en arealreserve på 1.700 daa til næringsbebyggelse.

Kommunen har ca 6.500 fritidsboliger i fjellet. En betydelig andel av veksten har kommet de siste 10-15 årene. I perioden 2004 – 2012 ble det i snitt bygd ca 100 fritidsboliger årlig. Innspill til rulleringen viser at det fortsatt er stor interesse for fritidsboliger i fjellet. I forrige kommuneplan var det en total reserve på over 1.000 enheter. I den nye kommuneplanen omdisponeres ca 5.000 daa nytt areal til fritidsbebyggelse. Ikke utbygd areal fra forrige plan er på ca 2.400 daa. Det gir en samlet arealreserve til fritidsbebyggelse på 7.400 daa.

Hol kommune

Kommunen har utarbeidet en hytteutredning med oversikt over bebygde og ubebygde hyttetomter, og en utredning av behov for areal til boligformål som grunnlag for kommuneplanrulleringen. Etter kunngjøring om planoppstart kom det inn 152 innspill fra private grunneiere hvor 95 av innspillene dreide seg om omdisponering av areal til fritidsbebyggelse. Den nye kommuneplanen legger ut areal til ca 580 nye fritidsboliger og ca 40 nye boliger. Det framgår ikke av planbeskrivelsen hvor store arealreserver som videreføres fra forrige planperiode.

Skien kommune

Kommunen har en lavere befolkningsvekst enn landsgjennomsnittet. Den årlige boligbyggingen siste ti år har ligget i størrelsesorden 100 – 200 enheter. Kommunen har en målsetting om å øke befolkningsveksten til over landsgjennomsnittet og har ut fra det et estimert boligbehov i planperioden på ca 6.000 boliger. Minimum 4.800 skal bygges innenfor bybåndet. Eksisterende potensial innenfor bybåndet er på ca 5.000 boliger. I tillegg er det beregnet et fortetningspotensial på ca 18.000 boliger. Dette viser at det i kommunen er kapasitet til å dekke hele det estimerte boligbehovet innenfor bybåndet. I tillegg har kommunen arealreserver til ca 1.200 boenheter utenfor bybåndet.

Vinje kommune

Planbeskrivelsen inneholder ikke prognoser for befolkningsutvikling og framtidig boligbehov. Det er heller ikke utredninger av behov for areal til næringsutvikling og fritidsbebyggelse. Istedenfor fagutredninger ser det ut til at kommuneplanrulleringer tar utgangspunkt i innspill som har kommet inn ved varsling av planoppstart.

Kristiansand kommune

Prognosene for befolkningsutvikling tilsier en økning på 10.000 innbyggere i perioden 2010 – 2022. For å dekke boligbehovet legger planen opp til bygging av 700 – 800 boliger årlig. I 2010 hadde kommunen en arealreserve til boligformål tilsvarende ca 14.000 boligenheter. Denne arealreserven er nok til å dekke behovet i 20 år. I den nye planen økes arealet til boligformål tilsvarende 4.500 enheter.

Kommunen har også en rikelig arealreserve til næringsformål. Reserven fra forrige plan var på 1.000 daa og forventet årlig arealforbruk er estimert til 30 – 60 daa. I den nye planen økes arealreserven med ca 300 daa.

Det åpnes ikke for nye areal til fritidsbebyggelse.

Mandal kommune

Kommunen har hatt en betydelig vekst og prognosene tilsier et behov for 60 – 125 nye boliger årlig. Det er avsatt arealressurser tilsvarende ca 3.000 boliger, som er en langt større reserve enn det behovet tilsier.

Hyttebygging er viktig for næringslivet i kommunen og det legges opp til 8 nye hytteområder. Samlet arealreserve til fritidsbebyggelse er da ca 1.800 daa.

Planbeskrivelsen inneholder ikke utredninger av arealbehov til næring.

Froland kommune

Prognoser tilsier at kommunen har behov for ca 700 nye boenheter i planperioden 2014 - 2026. Påbegynte utbyggingsområder alene vil kunne dekke kommunens utbyggingsbehov for flere år framover. Det er i tillegg avsatt en arealreserve til boligformål som tilsvarer 2-3.000 boenheter. Det framgår ikke av planbeskrivelsen hvor mye av denne reserven som er overført fra forrige kommuneplan.

Sola kommune

Kommunen har hatt en jevn befolkningsvekst med en økning på 5.000 nye innbyggere siste tiårsperiode. Kommuneplanen legger til grunn en prognose på 624 nye innbyggere i året og et avledet boligbehov på 260 nye boenheter i året. Arealreserven i forrige kommuneplan tilsier at det ikke er behov for nye arealer til boligformål. I den nye kommuneplanen omdisponeres ca 120 daa til boligformål. Av dette er 40 daa omdisponering fra annet utbyggingsformål (ikke LNFR).

Kommunen har store og viktige næringsområder særlig knyttet til oljesektoren (Forus og Risavika). Det framgår ikke av planbeskrivelsen hvor store arealreserver det var i forrige kommuneplan, men kommunen har en målsetting om fortsatt vekst i næringslivet. I den nye kommuneplanen omdisponeres det ca 200 daa til næringsformål, hvor kun 10% er fra LNFR.

Fritidsbebyggelse er ikke et tema i planbeskrivelsen og kommuneplanen legger i hovedsak ikke opp til omdisponering til ny fritidsbebyggelse.

Suldal kommune

Innbyggertallet i kommunen har vært ganske stabilt siste tiårsperiode (omkring 4.000 innbyggere). Antallet nye boenheter har vært relativt stabilt i størrelsesorden 15 – 20 enheter årlig. Det legges opp til kommunale boligområder i alle skolekretser. Det er ledige arealreserver i alle kretsene bortsett fra en, hvor det planlegges nye byggeområder.

Kommunen har store arealreserver til fritidsbebyggelse både ved kysten og i fjellet. Det legges derfor ikke opp til omdisponering av nytt areal til dette formålet.

Planbeskrivelsen har ikke arealregnskap.

Austevoll kommune

Kommunen har ikke planbeskrivelse til arealdelen. Det foreligger ikke utredninger og prognoser for framtidig utbyggings- og arealbehov.

Trondheim kommune

Prognose for befolkningsutvikling er en økning på 34.000 nye innbyggere innen 2024. For planperioden er det beregnet et behov for 19.500 boliger. Det beregnede boligpotensialet i gjeldende planer (inklusive fortetting) er på ca 30.000 boligenheter i perioden. I den nye kommuneplanen omdisponeres areal til boligformål tilsvarende 5.000 nye boliger. I vedtak til planprogrammet ble det uttrykt at mengden utbyggbare arealer ideelt sett bør være 2-3 ganger behovet for å sikre konkurranse i boligmarkedet og langsiktighet i byutviklingen. Med

økt fokus på fortetting er det beregnet et langsiktig (2050) potensial på ca 70.000 boliger innenfor rammene av gjeldende planer, noe som dekker behovet i 35-40 år.

Kommunen har en egen handelsanalyse, men det er ikke angitt konkrete arealbehov i planbeskrivelsen.

Fritidsbebyggelse er ikke tema i planbeskrivelsen.

Melhus kommune

I planbeskrivelsen til arealdelen oppsummeres det med at boligpotensialet i gjeldende planverk er godt, videre henvises det til et vedlegg om arealer for boligutvikling og et vedlegg for næringsutvikling. Basert på befolkningsprognoser er boligbehovet mot 2025 beregnet til 1040 boliger. Kommunen har et beregnet boligpotensial i gjeldende arealplaner i størrelsesorden 2.700 – 5.600 boenheter avhengig av hvor mye av fortettingspotensialet som tas ut. Vurdert opp mot beregnet boligbehov er det ikke nødvendig å planlegge omdisponering av nytt areal til boligformål i planperioden. Det legges kun opp til innarbeiding av mindre områder i tilknytning til eksisterende boligfelt.

I den forrige kommuneplanen var det lagt ut ca 22.000 daa til næringsformål. Av dette var 9.000 daa til råstoffutvinning. Planprogrammet sier ikke noe om framtidig behov og hvor mye nytt areal som legges ut i ny kommuneplan.

Planbeskrivelsen har ikke arealregnskap.

Fritidsbebyggelse er ikke tema i planbeskrivelsen.

Bodø kommune

Det foreligger en handelsanalyse og en boliganalyse som grunnlag for planarbeidet. Basert på prognoser for befolkningsvekst anslås boligbyggebehovet å ligge på mellom 340 og 650 boliger årlig. Estimerte boligreserver (juni 2013) var 4.690 ferdig regulerte boligheter. Dette betyr at arealreserve på mellom 7 og 13 år. I den nye planen omdisponeres 125 daa til nytt boligformål. Det er i tillegg betydelig satsning på transformasjon av sentrumsnære områder. Til sammen gjør det at utbyggingspotensialet økes til ca 6.000 boligheter eller en arealreserve for 12- 14 år.

Planen åpner for tre nye hytteområder på til sammen 35 daa.

Det er en nedgang i areal til næringsbebyggelse på 57 daa.

Tromsø kommune

Med grunnlag i befolkningsprognose legges det til grunn et boligbehov på gjennomsnittlig 500 boligheter årlig. Det innebærer en nødvendig arealreserve i kommuneplanen på 5.000 nye boliger i planperioden fram til 2022. I forrige kommuneplan er det et uutnyttet potensial for 8.240 boligheter. Arealreserven til boligformål er dermed langt større enn det beregnede boligbehovet.

Kommunen har ca 2.100 fritidsboliger. Fra år 2000 har det vært oppført i snitt 19 fritidsboliger årlig. I planverket ligger det en arealreserve tilsvarende 570 – 650 fritidsboliger. Dette tilsvarer en reserve på 30 – 34 fritidsboliger årlig i planperioden.

Planprogrammet har ikke arealregnskap.

5.3 Intervjuer – sammendrag på tema

Hovedinntrykket kan oppsummeres med at det utarbeides prognoser for boligbehov, men det legges ut betydelig mer areal enn det prognosene tilsier. Det var bare tre informanter som

mente at arealreservene til bolig er i samsvar med beregnet behov. Bare to kommunerepresentanter mente at kommunen fører en restriktiv arealpolitikk.

Det er en klar tendens til at overkapasitet i arealreservene til boligformål ikke anses som noe problem. Det argumenteres for at det er nødvendig med en stor arealreserve for å kunne drive langsiktig og forutsigbar planlegging. I et marked som domineres av private utbyggere er det ikke mulig å forutsi utbyggingstakt og rekkefølge. Det trekkes også fram at det er ønskelig med arealreserver for å holde tomteprisene, og dermed boligprisene nede. En grunn til at noen kommuner har svært liten eller ingen økning av nye utbyggingsarealer, er at det ble lagt ut mye areal ved forrige kommuneplanrullering – med andre ord skyldes det ikke nødvendigvis fokus på arealøkonomisering gjennom knutepunktsutvikling og transformasjon.

Flere påpeker at det er vanskelig å lage prognoser for arealbehov til fritidsbebyggelse og næring. Inntrykket er at dette ikke oppfattes som noe stort problem, men noen påpeker at det er en ambisjon å få til utredninger om næringsutvikling og fritidsbebyggelse som grunnlag for neste kommuneplanrullering.

5.4 Oppsummering

Kommunene benytter offisielle 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 estimert 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 arealinns spill 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.

6 UTVIKLING AV KOMPakte BYER OG TETTSTEDER

6.1 GIS-analyse

I det følgende drøftes og oppsummeres resultatet fra GIS-analysen presentert i kapittel 4.1.4, 4.1.5 og 4.1.6.

Det er en klar tendens at de største bykommunene har minst tettstedsareal per innbygger. Det er også en klar tendens at tettstedsareal per innbygger har vært synkende de siste 10 årene – det gjelder alle kommunen som er med i analysen. Dette indikerer at arealutviklingen går i retning av mer konsentrert utbyggingsmønster – mindre spredt utbygging utenfor tettstedene.

Når vi ser på andelen av planlagt nytt utbyggingsareal i kommuneplanene som ligger innenfor tettstedene, svekkes inntrykket av at tendensen er en styrking av tettstedene. I snitt er det kun 20 % av nytt areal avsatt til boligformål i de nye kommuneplanene som er lokalisert til eksisterende tettsteder. Kommunene Sola, Bodø og Ullensaker skiller seg positivt ut med omkring halvparten av planlagt nytt areal til boligbygging innenfor tettstedene. På den andre siden ligger Hol, Suldal og Mandal med 0%. På tross av klare mål om fortetting og transformasjon i sentrum, viser alle kommuneplanene fortsatt arealekspansjon. Det er imidlertid stor usikkerhet knyttet til tolkningen av disse prosenttallene. Dersom en kommune satser på fortetting gjennom bruk av hensynssoner og krav om områderegulering/felles reguleringsplan kan andel nytt areal avsatt til boligformål innenfor tettstedet bli lav selv om planen legger opp konsentrert utvikling.

Vi har også sett på hvordan nytt planlagt areal til utbyggingsformål er lokalisert i forhold til kommunes hovedsenter. Er det kort gjennomsnittsavstand, kan det være en indikasjon på at planen bygger opp under målet om utvikling av mer kompakte byer og tettsteder. Dersom vi ser på planlagt ny boligbebyggelse er det stor variasjon mellom de undersøkte kommunene. Det er imidlertid en tendens til at kommuner med et dominerende kommunesenter eller by, planlegger nye boligområder vesentlig nærmere sentrum enn mindre kommuner som ofte har flere mer likeverdige sentra. Sola kommune kommer best ut med en gjennomsnittsavstand på ca 1 km mens øykommunen Austevoll har nesten 20 km i snitt.

6.2 Kommuneplananalyse og intervjuer - sammendrag

Fredrikstad kommune

Kommuneplanen legger opp til fortetting i eksisterende by- og tettstedsområder i tråd med SPR-BATP. Arealstrategien i kommunen sier at 50% av vekst skal tas innenfor byområdet, 40% innenfor tettsteder (som definert i fylkesplanen) og 10% spredt. Statistikk viser at man ikke har greid å etterleve dette, men kommunen tror selv at det vil bedre seg fremover da det er planlagt flere store transformasjonsprosjekter sentralt i Fredrikstad. Kommunen opplever det som veldig vanskelig å styre hvor private utbyggere skal fokusere sin aktivitet.

Kommunen hadde en boligplan som de gjorde juridisk bindende fra 2011. Denne anga hvor det skulle bygges, og man måtte søke dispensasjon fra planen hvis man ønsket å bygge i strid med den. Kommunen opplevde at dette ikke var et egnet styringsverktøy og at man ikke greide å etterleve planen. Man har derfor gått bort fra å ha en juridisk bindende boligplan.

Ullensaker kommune

Ny boligbygging skal i all hovedsak gjennomføres på eller i tilknytning til Jessheim. Om lag 75 % av befolkningsveksten skal kanaliseres hit gjennom fortetting innenfor dagens byggesone og gjennom utvikling av nye boligområder. Stasjonsbyen Kløfta skal ta 15 % av

veksten, hovedsakelig gjennom fortetting. Resten fordeles på mindre steder og som spredt utbygging.

Utbyggingsmønster/tettstedsutvikling og transportbehov er blant temaene i konsekvensutredningen.

Fylkesmannen fremmet innsigelse til omfanget av nye bilbaserte boligfelt med stor avstand til kollektivbasert tettstedsstruktur på bakgrunn av konflikt med nasjonal politikk for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging. Dette gjaldt flere områder og innsigelsene ble også begrunnet med hensynet til jordvern. Fylkesmannen fremmet også innsigelse til bestemmelse vedrørende LNFR-områder med spredt boligbygging fordi de mente den var for liberal med tanke på hvor man kunne bygge.

Fylkesmannen trakk innsigelsene til de bilbaserte boligfeltene på bakgrunn av at de ble tatt ut av planen. Dette ble gjort med unntak av et område på Algarheim. Ved mekling ble man enige om at dette området på ca. 70 daa kunne benyttes etter 2030. Det ble utformet en rekkefølgebestemmelse og innsigelsen ble trukket.

Ringsaker kommune

Det er først de siste 4 årene man har hatt fokus på samordnet areal- og transportplanlegging i Ringsaker kommune og den sist vedtatte kommuneplanen følger opp dette fokuset ifølge kommunens informant. Kommuneplanen vektlegger at man skal fremme vekst i de eksisterende tettstedene Brumunddal og Moelv, samtidig ønsker man også å opprettholde spredt bosetting (50% av innbyggerne bor spredt i dag).

Politikerne tar andre hensyn enn administrasjonen og er f.eks. for en spredt utbygging og for å opprettholde folketallet i «distriktene» og tar ikke hensyn til samordna areal- og transportargumenter i like stor grad som administrasjonen. Dette fører til at det tillates noe spredt nybygging.

Hol kommune

Denne problemstillingen er ikke særlig aktuelle i kommunen som har lav befolkningsvekst og hvor hovedfokus er rettet mot hyttebygging.

Det aller meste av nye boligprosjekter er lokalisert til Geilo sentrum. Kommuneplanen har en målsetting om å opprettholde befolkningen i grendene. Det er derfor satt av områder for spredt utbygging i LNFR.

Geilo er hovedsentrum for handel og det er lite etablering utenfor. På grunn av trafikkproblemer søkes det nå å finne plass for matvareforretninger utenfor tettstedet med direkte atkomst fra hovedveinettet. Dette medfører imidlertid konflikter med Statens vegvesen, som ikke ønsker atkomster direkte fra hovedveg.

Skien kommune

Skien kommune har en egendefinert bybåndssone, som er en oppfølging av den regionale areal- og transportplanen for Grenland. Bybåndet er områdene innenfor 500 meters radius fra metrolinjene (det vil si regionale busslinjer med 10-minutters frekvens). 80 prosent av all byggeaktivitet skal skje innenfor denne sonen. Dette følges opp ifølge kommunens informant.

I Skien kommune har man tilpasset utbyggingsarealene «vel godt» til prognosene for vekst og behov. Dette gjelder særlig boligarealer. Man har planlagt med en befolkningsvekst over landsgjennomsnittet, mens man i dag ser en befolkningsvekst under landsgjennomsnittet. Arealdelen er en del av en ekspansiv politikk. Dette forklarer den store økningen i antall boliger, som nevnt ovenfor i kapittel 5.2.

Vinje kommune

Det er lite fokus på fortetting og knutepunktutvikling i kommunen. I all hovedsak tillates spredt bygging. Det er aksept for å jobbe for tilrettelegging for et variert boligtilbud, som innbefatter sentrumsleiligheter. Avstand til skole og service- og fritidstilbud kan også være tema i planleggingen.

Kristiansand kommune

Det er en stor boligreserve i kommunen. Man har i tillegg fått inn et større, usentralt område ved forrige kommuneplanrullering som et resultat av den regionale planen for sørlandsregionen og private innspill (mot administrasjonens vilje). Kommunen ønsker en stor boligreserve, blant annet for å holde boligprisene lave.

For øvrig bemerkes det at man ved rullering av kommuneplanen har gjort om uutbygde boligområder fra forrige kommuneplan til eksisterende boligområder. På denne måten har man en veldig stor boligreserve som ikke er tilpasset reelt behov eller befolkningsprognoser.

Den overordnede arealstrategien legger opp til fortetting i byen og i tilknytning til såkalte metrolinjer. Men i praksis skjer det en byspredning pga. de store eksisterende, uutnyttede arealreservene som ligger i kommuneplanen. Ifølge kommunen er det en 50/50 fordeling mellom fortetting og bygging i jomfruelige områder.

Mandal kommune

Nye boliger skal fortrinnsvis lokaliseres i gang- eller sykkelavstand til skole, sentrum og/eller kollektivakser. Kommuneplanen legger til rette for tett utbygging i Mandal sentrum.

Kommuneplanen har mål om å styrke byen både med handel og boliger. Dette har også vært et viktig prinsipp ved rulleringen av arealdelen. I forbindelse med den politiske behandlingen av innspill legges det likevel samtidig opp til en del mindre felt mer perifert i kommunen – mest i de kystnære områdene. I innlandet foreligger det en egen kommunedelplan for Krossen tettsted. Ellers er det satt av ganske store områder til planlagt spredt utbygging.

Froland kommune

Kommunen ønsker både å styrke kommunesenteret og å opprettholde en spredt bosetting.

Sola kommune

Kommunen har et bevisst forhold til de statlige planretningslinjene for samordnet bolig, areal og transportplanlegging. Grepene i kommunen, som følger Regionplan for Jæren, er at det legges opp til at det skal bygges mest rundt utvalgte kollektivtraseer. Kommuneplanen setter krav til tetthet i disse områdene. Det er ingen kjente konflikter når det gjelder dette temaet.

Suldal kommune

Kommunen satser på et sterkt sentrum, men skal samtidig opprettholde grendene. Kommunen fikk innsigelser på alle nye boligområder utenfor Sand tettsted. Innsigelsene ble trukket etter lokale forhandlinger. Kommunen mener innsigelsene ikke var tilstrekkelig realitetsorientert. Vanskelig å fortette i Sand, men kommunen ønsker å gjøre Sand levedyktig for fremtiden.

Austevoll kommune

Planbeskrivelse er ikke tilgjengelig.

Trondheim kommune

80 % av boligbyggingen skjer innenfor områder som faller inn under SSBs tettstedsdefinisjon. Trondheim er ikke på langt nær så kompakt som Oslo og det anses derfor å være et stort potensial for fortsatt omforming og fortetting innenfor byggesonen. Kommuneplanen har definert prioriterte lokalsenter knyttet til kartfesta kollektivtransportårer.

Melhus kommune

Det er i utgangspunktet fokus på utvikling i eksisterende tettsteder langs E6. Kommuneplanen legger opp til fortetting i disse. Dette følges imidlertid ikke opp politisk. Politikerne i kommunen ønsker i stor grad å etterkomme grunneierens ønsker. Dette fører til spredt bygging i kommunen.

Bodø kommune

Kommunen satser på kompakt by, klare grenser mot naturområder fortetting og transformasjon i byggesonen.

Fylkesmannen hadde en innvending mot ett nytt boligområde (Geitvågen) som lå inne ved høring av planen. Dette var på bakgrunn av at området lå usentralt og nasjonale og regionale retningslinjer om å redusere transportbehovet og byspredning. Innspillet ble tatt til følge av kommunen og området er tatt ut av planen.

Tromsø kommune

Kommuneplanen legger vekt på fortetting i byen. Det aller meste av ny utbygging skjer i Tromsø by – ca 90 % av nye prosjekter ligger innenfor bygrensa. Det er konflikter knyttet til lokalisering av handel og Fylkesdelplan for handel. Lokalpolitikere ønsker ikke å følge opp fylkesdelplanen.

6.3 Oppsummering

6.3.1 Utviklingstrekk

Det er et klart utviklingstrekk at det blir stadig flere bosatte i 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 etablert 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) ligger utenfor eksisterende tettstedsavgrensning. Når vi ser på nye boligfelt avstand til hovedsentrum, er trenden at større bysentra styrkes mens de små hovedsentraene i mindre sentrale kommuner svekkes.

6.3.2 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 er det også 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 politikere ønsker å imøtekomme private innspill om utbygging på tvers av overordne mål.

Vi har registrert følgende konflikter i innspillene til siste kommuneplanrullering:

Ullensaker kommune fikk innsigelse til omfanget av nye bilbaserte boligfelt med stor avstand til kollektivbasert tettstedsstruktur og til bestemmelse vedrørende LNFR-områder med spredt boligbygging på bakgrunn av konflikt med nasjonal politikk for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging. Fylkesmannen trakk innsigelsene til de bilbaserte boligfeltene på bakgrunn av at de ble tatt ut av planen. Dette ble gjort med unntak av et område på Algarheim. Ved mekling ble man enige om at dette området på ca. 70 daa kunne benyttes etter 2030. Det ble utformet en rekkefølgebestemmelse og innsigelsen ble trukket.

Suldal kommune fikk innsigelser til alle nye boligområder utenfor Sand tettsted. Innsigelsene ble trukket etter lokale forhandlinger. Kommunen mener innsigelsene ikke var tilstrekkelig realitetsorientert. Vanskelig å fortette i Sand, men kommunen ønsker å gjøre Sand levedyktig for fremtiden.

Trondheim kommune fikk innsigelse til 5 boligområder begrunnet i nasjonal jordvernpolitikk, nasjonalt viktig kulturlandskap og rikspolitiske retningslinjer for samordnet areal- og transportplanlegging. Kommuneplanen legger opp til omdisponering av ca 1.100 daa dyrka mark til byggeområde. Områdene med innsigelse omfatter i tillegg ca 880 daa dyrka mark. Mekling førte ikke fram og innsigelsene ble avgjort av departementet. I vedtak i brev av 20.12.2013 ble kun innsigelsen knyttet til kulturminnevern tatt til følge.

Bodø kommune fikk innvending/merknad mot ett nytt boligområde (Geitvågen) som lå inne ved høring av planen. Dette var på bakgrunn av at området lå usentralt og med henvisning til nasjonale og regionale retningslinjer om å redusere transportbehovet og byspredning. Innspillet ble tatt til følge av kommunen og området er tatt ut av planen.

7 KONFLIKT MED NASJONALT PRIORITERTE OMRÅDER

7.1 Valg av metode

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. Vi har derfor begrenset denne delen av analysen til en gjennomgang av kommuneplandokumentene og intervjuene.

Med utgangspunkt i resultatet fra den kvantitative analysen i delrapport 1 ser vi hvilke kommuner som har potensial for arealkonflikter med de ulike temaene som er aktuelle i de utvalgte kommunene, se tabellen nedenfor.

For hver kommune har vi gjennomført en analyse av kommuneplandokumentene, jf metodeomtalen i kapittel 4.2. og supplert med resultatene fra intervjuundersøkelsen, jf kapittel 4.3.

Sammendrag av resultatet fra kommuneplananalysen og intervjuene er oppsummert og presentert for hvert nasjonalt prioritert område på de følgende sidene i kapittel 7.2 til 7.9.

Hvilke nasjonalt prioriterte områder som er aktuelle i de ulike kommunene går fram av tabellen nedenfor.

Tabell 7-1 Oversikt over hvilke nasjonalt prioriterte områder som er aktuelle i de utvalgte kommunene

Kommune	Strandsone sjø 100-metersbeltet	Vassdrag > nivå 3 100-metersbeltet	Dyrka og dyrkbar jord	Fjellområder (snaufjell)	Inngrepstrie naturområder	Randsone til nasjonalpark	Villreinområder
Fredrikstad	X	X	X		X	X	
Ullensaker		X	X				
Ringsaker		X	X	X	X		
Lier	X	X	X		X		
Hol		X	X	X	X	X	X
Skien	X	X	X		X		
Vinje		X	X	X	X	X	X
Kristiansand	X	X	X		X		
Mandal	X	X	X		X		
Froland		X	X		X		
Sola	X	X	X		X		
Suldal	X	X	X	X	X		X
Austevoll	X	X			X		
Trondheim	X	X	X		X		
Melhus	X	X	X		X		
Bodø	X	X	X		X	X	
Tromsø	X	X	X		X		

7.2 Strandsonen langs sjø

7.2.1 Kommuneplananalyser og intervjuer – sammendrag

Fredrikstad kommune

Fredrikstad kommune har noe aktivitet i 100-metersbeltet langs sjøen fordi tidligere næringsområder transformeres til bolig- og byområder. Kystsonen styres av en egen kommunedelplan for Kystsonen. I kommuneplanen er alle sjøområdene vist som areal for bruk og vern av sjø og vassdrag med tilhørende strandsoner, med unntak av småbåthavner i sjø.

Kommunen har diskusjoner med fylkesmannen når det gjelder mindre byggetiltak i sjøsonen fra tid til annen. Dette gjelder i tilfeller hvor man f.eks har et boligområde liggende i strandsonen, men det er en hovedvei mellom boligområdet og sjøkanten, om man da skal avslå på bakgrunn av beliggenheten eller tillate tiltak siden hensynene strandsonen skal ivareta ikke tilsesettes.

Fylkesmannen hadde i tillegg innspill til hvordan byggeforbudet i 100-metersbeltet var løst i bestemmelsene. Dette ble imidlertid fulgt opp av kommunen.

Kristiansand kommune

Politikken er at det ikke tillates bygging i strandsonen, med unntak av sentrumsområdene (hvor det er stor byggeaktivitet). Områder i strandsonen som var regulert fra før, men ikke utbygd, ble i kommuneplanen liggende som eksisterende ved rullering. Allerede vedtatte reguleringsplaner ble også tatt inn i kommuneplanen, blant annet når det gjelder fritidsbebyggelse.

Det ble fremmet innsigelser til enkelt områder langs sjøen, både av fylkeskommunen og fylkesmannen. Områdene som var i tråd med vedtatte reguleringsplaner eller dispensasjonsvedtak ble ikke tatt ut av planen. Øvrige områder ble justert eller tatt ut av planen.

Mandal kommune

Det er lagt ut mange områder for fritidsbebyggelse i tidligere planrunder som ennå ikke er regulert. Hovedgrepet er at det sikres en gjennomgående sone på 25 meter langs sjøen. Noen større felt ligger bakenfor eksisterende hovedvei. Hovedtendenser har vært at de områdene som legges ut i kommuneplanen allerede er bebygget med eldre hytter som ikke er regulert – i praksis er det foretting mer enn helt nye feltutbygginger, ifølge kommunen.

Fylkesmannen i Vest Agder fremmet innsigelse til et hytteområde og fritids- og turistformål på bakgrunn av at de berører områder med svært viktige naturverdier og helt eller delvis ligger i 100-metersbeltet langs sjøen. I tillegg ble det gitt råd om at eldre reguleringsplaner langs sjøen burde gjennomgås og vurderes etter gjeldende nasjonale føringer.

Innsigelsen ble ikke etterkommet av kommunen (nedstemt politisk), og planen ble derfor sendt departementet til endelig avgjørelse. Begrunnelsen for å ikke etterkomme fylkesmannens innspill var hensynet til utvikling av turisme i kommunen.

Sola kommune

Det ble lagt inn et nytt område i strandsonen. Dette er imidlertid et anlegg for brettseilere og er offentlig tilgjengelig. Dette var relativt ukontroversielt. For øvrig ingen kjente konflikter. Sjø og vassdrag er sikret gjennom bestemmelser og hensynssoner.

Suldal kommune

Det ble ikke lagt inn nye områder for fritidsbebyggelse langs sjøen ved siste rullering av kommuneplanen. Det ligger imidlertid inne store regulerte områder, som ikke er utbygget. Til

sammen dreier det seg om et potensiale på over 450 hytter langs kysten (Kloppå). Det kom ikke inn merknader eller innsigelser knyttet til dette temaet av regionale myndigheter. Det gjelder et generelt byggeforbud i strandsonen i uregulerte områder.

Trondheim kommune

Kommuneplanen har videreført totalt byggeforbud i 100-metersbeltet utenfor byområdet.

Det har ikke vært konflikter i planprosessen.

Melhus kommune

Kommunen har en kort strandsone uten betydelig aktivitet. Det er ingen kjente konflikter.

Bodø kommune

Det ble ifølge planbeskrivelsen gjennomført en omfattende prosess i forrige kommuneplanarbeid for strandsonen og for sjøarealene. Både arealbruk og bestemmelser videreføres i ny plan. I 100-metersbeltet langs sjø er det forbudt med byggetiltak. Forbudet gjelder ikke der arealet er avsatt til bebyggelse og anlegg. I slike områder gjelder byggegrensen slik den fremgår av gjeldende reguleringsplan, eller blir fastsatt gjennom ny reguleringsplan/kommunedelplan.

Det er ikke lagt inn nye utbyggingsområder i strandsonen, og det er ingen kjente konflikter knyttet til temaet. Fylkesmannen hadde en merknad angående boligbygging på Værran, som ligger i strandsonen. Det ble anmodet om en justering av bestemmelse som gjelder dette området. Bemerkningen ble tatt til følge av kommunen.

Tromsø kommune

Planbeskrivelsen inneholder en beskrivelse av dagens situasjon i strandsonen/fjæra.

Fjæresonene bevares slik de ligger i dag. Områder med naturlig fjære settes av som grønnstruktur, og i tillegg settes sjøområdet av til friluftsområde i sjø. I helt spesielle unntakstilfeller skal minimum 20 meter sikres for allmenheten og ha reguleringsformål grønnstruktur. Gangstier etableres for å markere skille mellom private områder og friområder.

Konsekvensutredningen er blant annet gjort for landskap og friluftsliv. Konsekvenser for strandsonen er vurdert for nye utbyggingsområder i den grad det er relevant.

Det foreligger ingen kjente konflikter.

7.2.2 Utviklingstrekk - oppsummering

Hovedinntrykket er at kommunene planlegger for en del mindre byggeaktivitet i strandsonen, og at det gjennom dialog med fylkesmannen finnes fram 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 evt oppheve planer som gir mulighet for utbygging i strid med retningslinjene.

7.2.3 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.

Kristiansand kommune fikk innsigelser til enkelt områder langs sjøen. Konflikten ble løst i meklingsmøte 16.06.2011. Områdene som var i tråd med vedtatte reguleringsplaner eller dispensasjonsvedtak ble ikke tatt ut av planen. Øvrige områder ble justert eller tatt ut av planen.

Mandal kommune fikk innsigelse til et hytteområde og et område for fritids- og turistformål ved Landehobde på bakgrunn av at de berører områder med svært viktige naturverdier og helt eller delvis ligger i 100-metersbeltet langs sjøen. Innsigelsen ble ikke etterkommet av kommunen (vedtak 10.09.2015), og planen ble derfor sendt departementet til endelig avgjørelse.

Sola kommune fikk innsigelse til 2 småbåthavner hvor den ene også innebærer tilrettelegging for fritidsaktiviteter. Innsigelsene ble løst ved mekling 11.08.2015.

7.3 Vassdragsbeltet

7.3.1 Kommuneplananalyser og intervjuer – sammendrag

Fredrikstad kommune

Kommuneplanen tillater ikke tiltak i 100 metersbeltet langs vassdrag uten at det er avklart i reguleringsplan. Unntatt fra forbudet er tiltak på bebygd eiendom som ikke kommer nærmere strandlinjen enn eksisterende bebyggelse.

Fylkesmannen mente i sin høringsuttalelse at man burde sette begrensninger for utvidelser av eksisterende bebyggelse i 100-metersbeltet. Dette er fulgt opp i kommuneplanen.

Ullensaker kommune

Kommuneplanen inneholder byggeforbudssone langs vassdrag. Friluftsområder og grøntstruktur, herunder vassdrag inngår i konsekvensutredningen. Det er ingen kjente konflikter knyttet til aktivitet i 100-meterbeltet langs vassdrag.

Ringsaker kommune

I plankartet er arealformålet «bruk og vern av sjø og vassdrag» med tilhørende bestemmelser og retningslinjer, begrenset til vannflatene. Bestemmelser og retningslinjer for vassdragsnære landområder inngår i generelle bestemmelser og retningslinjer fordi disse områdene dels består av LNFR-områder, men også byggeområder og andre arealbruksformål. I gjeldende arealplan er det angitt et generelt byggeforbud i 100 meters beltet langs vassdrag. Bestemmelsene sikrer altså byggegrense langs vassdrag.

Fylkesmannen fremmet to innsigelser med bakgrunn i blant annet hensynet til strandsonen langs Mjøsa og Tangnes. Sistnevnte området ble tatt ut av kommuneplanen, mens man forhandlet seg frem til en løsning som kunne aksepteres for det området. Innsigelsene ble dermed trukket.

For øvrig legger ikke kommuneplanen opp til nye utbyggingsarealer i 100-metersbeltet langs vassdrag. Det er imidlertid en stor utnyttet reserve der i dag.

Hol kommune

Vann- og vassdragsområder skal ivaretas gjennom bærekraftig, helhetlig arealforvaltning. Vassdragsinteresser er vurdert som en del av konsekvensutredningen knyttet til nye arealer som ble foreslått til utbygging. Vassdragssonen er sikret gjennom bestemmelsene som følger planen.

Det er ikke konflikter med utbygging i nærheten av større vassdrag.

Skien kommune

Det er ikke planlagt byggeområder langs de viktige vassdragene i kommunen. Kommunen har en policy på at det ikke tillates nybygging, men enkelte utvidelser av eksisterende bebyggelser godtas ved dispensasjon.

Planbeskrivelsen som følger kommuneplanens arealdel er svært kortfattet og har ingen konkrete referanser til vassdragssoner eller hvordan disse er håndtert. Vassdragsinteresser er utredet for forslag til nye utbyggingsområder i konsekvensutredningen som fulgte planen som et eget dokument. Videre er vassdragssonen sikret gjennom bestemmelser.

Fylkesmannen i Telemark hadde følgende merknad knyttet til vassdragssonen i kommunen ved hørings av kommuneplanen:

«Fylkesmannen har forståelse for at det i byggeområder ønskes bebyggelse ned mot 20 m fra vann/vassdrag, men vi mener det er uheldig at det i bestemmelsene åpnes for ytterligere mindre byggegrense. Bestemmelsen vil kunne stimulere til enkeltvis nedbygging ned mot hovedvassdraget/Telemarkskanalen. Fylkesmannen anbefaler derfor at siste avsnitt i pkt. 8.2: «Der det ikke er mulig å legge til rette for allmenn ferdsel mellom bebyggelsen og elva, kan en mindre byggegrense aksepteres», tas ut av bestemmelsene.»

Dette ble tatt til følge av kommunen og eventuelle forespørsler om å bygge nærmere vassdrag enn 20 meter skal behandles som dispensasjonssøknader hvor sektormyndigheter skal høres.

Det ble ikke fremmet innsigelser som følge av forslag til arealdisponering i 100-metersbeltet langs vassdrag. Det er imidlertid fremmet innsigelser til enkelte arealinnspill pga. manglende konsekvensutredning. Det ble funnet en løsning for alle disse områdene, enten ved at de ble tatt ut av planen eller ved at de ble gjenstand for konsekvensutredning.

Vinje kommune

I gjeldende kommuneplan ble den inngrepsfrie sonen langs vann og vassdrag utvidet fra 50 til 100 m langs hovedvassdrag, for øvrig gjelder 50 meters byggegrense. Det ble utarbeidet et eget notat knyttet til vassdrag og hvordan temaet skal behandles.

Fylkeskommunen påpekte ved høring av planen at det var positivt at man hadde utvidet den inngrepsfrie sonen langs vassdrag, mens fylkesmannen i Telemark etterspurte en generell 100 meters byggegrense.

Kommunen legger opp til å være varsom med å tillate byggeaktivitet nær vassdrag, og temaet er konsekvensutredet for innkomne arealinnspill.

Kristiansand kommune

Ett større boligområde ble tatt med i kommuneplanen på bakgrunn av den regionale planen for Kristiansandsregionen. For øvrig inneholder kommuneplanen bestemmelser som skal hindre byggeaktivitet i 50-metersbeltet langs vann og vassdrag.

Fylkeskommunen fremmet innsigelse ved høring av planen på bakgrunn av at 100-metersbeltet langs vassdrag ikke var tegnet inn i høringsversjonen av planen. Dette ble gjort av kommunen i etterkant.

Det ble fremmet innsigelser til enkelte områder i 100-meterbeltet langs vassdrag, både av fylkeskommunen og fylkesmannen. Kommunen har tatt ut noen, for øvrig har man forhandlet seg fram til løsninger alle impliserte parter kunne akseptere.

Mandal kommune

Nye tiltak skal som hovedregel ikke tillates mindre enn 100 meter fra vernet vassdrag. I eksisterende grender med bebyggelse nærmere vassdraget kan ny bebyggelse tillates inntil 50 meter fra vassdraget. I tillegg gjelder kommunedelplan for Mandalselva, vedtatt 2010, som har som mål å bevare og utvikle Mandalselva. Kommunedelplanen gjelder ved siden av kommuneplanen.

Froland kommune

I Froland gjelder et generelt byggeforbud i 50-meterssonen. 50 meter fra vann og 100 meter der dette er særskilt angitt (større vann og vassdrag). Ingen nye utbyggingsområder kommer i konflikt med dette. Det er ingen kjente konflikter for temaet.

Sola kommune

Det er ingen kjente konflikter.

Suldal kommune

Verna vassdrag er sikret gjennom hensynssoner (Hamrabøvassdraget, Hålandsvassdraget og deler av Vikedalsvassdraget, Hustveitvassdraget og Norddalsvassdraget). Det gjelder en byggegrense på 100 meter fra verna vassdrag og 50 meter fra vassdrag for øvrig.

Det er ingen kjente konflikter for dette temaet.

Trondheim kommune

Kommuneplanen sikrer forbud mot tiltak langs de vernede vassdragene Gaula, Vikelva og Nidelva. For andre vassdrag med årssikker vannføring er det inkludert bestemmelser og retningslinjer som sikrer disse. Det er ingen kjente konflikter.

Melhus kommune

Kommuneplanens bestemmelser har en generell 50 meters byggegrense langs vassdrag. Gaula er sikret gjennom en egen kommunedelplan. Det er ingen kjente konflikter.

Bodø kommune

Vassdrag er sikret i planen med 50-meter byggegrense. Det er ingen kjente konflikter. Fylkesmannen hadde en merknad knyttet til bestemmelser om fritidsboliger i Bodømarka. Denne gikk på en presisering av bestemmelsen for å hindre privatisering av strandsonen rundt enkelte vann i planområdet. Kommunen tok merknaden til følge.

Tromsø kommune

Ifølge planbeskrivelsen skal 50-metersbeltet langs vann og vassdrag holdes fri for fritidsbebyggelse. Kommunen har tre vernede vassdrag med byggeforbud i 100-metersbeltet. 0 – 10 meters byggegrense for mindre vassdrag. Det foreligger ingen konflikter med regionale myndigheter.

7.3.2 Utviklingstrekk - oppsummering

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.

7.3.3 Konflikter

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

Ringsaker kommune fikk to innsigelser med bakgrunn i blant annet hensynet til strandsonen langs Mjøsa. Et område ble tatt ut av kommuneplanen, mens man forhandlet seg frem til en løsning som kunne aksepteres for det andre området. Innsigelsene ble dermed trukket.

Skien kommune fikk ikke innsigelser som følge av forslag til arealdisponering i 100-metersbeltet langs vassdrag. Det ble imidlertid fremmet innsigelser til enkelte arealinnspill pga. manglende konsekvensutredning. Det ble funnet en løsning for alle disse områdene, enten ved at de ble tatt ut av planen eller ved at de ble gjenstand for konsekvensutredning.

Kristiansand kommune Fylkeskommunen fremmet innsigelse ved høring av planen på bakgrunn av at 100-metersbeltet langs vassdrag ikke var tegnet inn i høringsversjonen av planen. Dette ble gjort av kommunen i etterkant. Det ble fremmet innsigelser til enkelte områder i 100-meterbeltet langs vassdrag, både av fylkeskommunen og fylkesmannen. Kommunen har tatt ut noen, for øvrig har man forhandlet seg fram til løsninger alle impliserte parter kunne akseptere.

7.4 Dyrka og dyrkbar jord

7.4.1 Kommuneplananalyse og intervjuer – sammendrag

Fredrikstad kommune

Planbeskrivelsen peker på en sentral problemstilling: Tettstedet ligger i hovedtrekk innenfor et bredt belte på to sider av Glomma. Målet er å legge det vesentligste (90 %) av utbygging innenfor dette arealet, for på den måten i størst mulig grad å få minimalisert transportbehovet. Innenfor denne sonen ligger det imidlertid betydelige jordbruksarealer.

Ifølge planbeskrivelsen legger kommuneplanen opp til at landbruket skal gis rom til en utvikling som både kan styrke landbruksnæringen og tjene Fredrikstadsamfunnet ved hjelp av retningslinjer og bestemmelser. Planen legger ikke opp til omdisponering av dyrka mark med unntak av ett område.

Fylkesmannens i Østfold fremmet innsigelse til dette området på bakgrunn av blant annet kulturlandskap og nasjonale og regionale jordvern hensyn. Saken gikk til mekling og fylkesmannen trakk innsigelsen under forutsetning av at kommunen knyttet særskilte bestemmelser til området som sikrer høy utnyttelse og at området først kan tas i bruk etter 2023 (N513 Området Årum).

Administrativt er det stort fokus på jordvern, mens politikerne i enkeltsaker gjør andre vurderinger. Kommunen deltar i regionalt planforum, og de fleste konflikter løses der før de utarter og ender som innsigelser.

Ullensaker kommune

Planbeskrivelsen til kommuneplanen vektlegger et sterkt jordvern i kommunen. Kommunen har også et vedtatt strategidokument for landbruk. Sikring av jordressurser er konsekvensutredet for planen. Likevel ble det foreslått omdisponert dyrka mark ved rullering av kommuneplanen og fremmet innsigelser til dette fra fylkesmannen. Områdene ble hovedsakelig tatt ut av planforslaget, med unntak av ett område hvor man meklet seg frem til en akseptabel løsning for de impliserte partene.

Ringsaker kommune

Store arealer med dyrka mark foreslås omdisponert til bebyggelse. Temaet er utredet for de ulike områdene som en del av konsekvensutredningen som fulgte planbeskrivelsen. Dette er på tross av fokus på sikring av jordressurser. For øvrig er det ingen konkrete plangrep for å sikre dyrka mark.

Fylkesmannen i Hedmark hadde følgende merknad til temaet:

«Det vises til nasjonale føringer for jordvern og fylkesmannen oppfordrer kommunen til å gi bestemmelser om krav til effektiv arealbruk og høy arealutnyttelse dersom dyrka mark omdisponeres.»

For nye næringsområder er det derfor i bestemmelsene forutsatt høy grad av utnyttning. Det er i tillegg foreslått en ny bestemmelse for boligbebyggelse som stiller krav om utbygging med høy utnyttelse ved omdisponering av dyrka mark og ved utbygging innenfor sentrum og ved kollektivknutepunkt.

Fylkeskommunen fremmet videre innsigelser til en rekke foreslåtte utviklingsområder på bakgrunn av hensynet til jordvern. Innsigelsene gjorde at en del områder ble tatt ut av planen, mens man for andre områder forhandlet seg frem til en løsning begge parter kunne akseptere.

I samtale med kommunen ble det påpekt at kommunen har mye dyrka mark som ligger helt inntil tettsteder/sentrumsområder. Hvis man skal legge opp til vekst ved disse sentrumsområdene må man nødvendigvis også ta noe dyrka mark. Det ble fremmet mange innsigelser til kommuneplanen på bakgrunn av omdisponering av dyrka mark. Mange av områdene som ble foreslått og så tatt ut igjen var benkeforslag fra politikerne, ikke i overensstemmelse med administrasjonens ønsker. Alle innsigelsene ble løst lokalt, uten meklings.

Skien kommune

Bortsett fra et areal på 1,2 dekar til boligformål (Borge) og 27 daa til næringsareal (Rødmyr), er ingen forslag som ligger på dyrka mark blitt tatt inn i den nye arealdelen. Ca. 300 dekar framtidige boligområder som ligger på dyrka mark i gjeldende plan har blitt tatt ut. Med tillegg av næringsareal som har blitt tatt ut av planen, har samlet sett ca. 500 dekar gått fra byggeområde tilbake til LNFR-formål.

Planen følger opp de nasjonale og regionale forventningene om å redusere omdisponering av dyrka mark.

Det kom inn flere merknader ved hørings av planen som påpekte det positive i at flere områder som var avsatt til byggeområde ble foreslått tilbakeført til LNFR.

Fylkesmannen i Telemark fremmet imidlertid en innsigelse til et av arealinnspillene til kommuneplanens arealdel. Dette gjaldt innspill på Nordre Venstøp gård og ble begrunnet med at området var innenfor hensynssone for bevaring av kulturmiljø, et område som viser betydelige kulturlandskapskvaliteter med sammenhengende jordbrukslandskap på østsiden av Venstøphøgda. Ut fra landbruksfaglige vurderinger mente fylkesmannen at det brøt sterkt med landskapet å utvikle boliger her. Området ble derfor tatt ut av planen av kommunen.

Vinje kommune

Temaet er vurdert i planprosessen. Det er ikke vesentlige konflikter knyttet til omdisponering av dyrka mark.

Kristiansand kommune

Dyrka mark er ivaretatt gjennom hensynssone i kommuneplanen. Det er sterk bevissthet

rundt jordvern, ifølge kommunen. Det er ikke foreslått omdisponert dyrka mark i kommuneplanen med unntak av en utvidelse av sykehuset. Fylkesmannen fremmet innsigelse til dette forslaget, men man forhandlet seg frem til en løsning de impliserte partene kunne akseptere.

Mandal kommune

En av kommunens utbyggingsstrategier er at store, sammenhengende landbruksområder skal bevares og at høyproduktive jordbruksarealer ikke skal bygges ned. Ifølge planbeskrivelsen skal man søke å finne erstatningsarealer i de tilfeller hvor dyrka mark bygges ned. Det er ingen kjente konflikter.

Sola kommune

Kommunen har en langsiktig grense for landbruk, som følger av Regionplan for Jæren. Denne er i utgangspunktet «hellig», men utfordres gang på gang ifølge kommunen. For øvrig skyldes det høye forbruket av dyrka mark store områder som allerede var avklart i regional plan. I tillegg ble det fremmet en rekke private innspill som innebar omdisponering av dyrka mark og lå innenfor den langsiktige grensen for landbruk. Disse var gjenstand for innsigelse og områdene ble følgelig tatt ut av kommuneplanen igjen med unntak av ett. Dette ene området gjør at kommuneplanen nå ligger i Kommunal- og moderniseringsdepartementet til vurdering. Det dreier seg om et 5 daa stort område som på grunn av bakgrunnshistorien ikke ble tatt ut av planen.

Administrasjonen har et bevisst forhold til jordvern, mens politikerne i noen tilfeller gjør andre vurderinger.

Trondheim kommune

Fylkesmannen hadde en rekke innsigelser til enkeltområder som ble foreslått omdisponert, begrunnet med jordvern. Innsigelsene ble ikke tatt til følge av kommunen og innsigelsene ble oversendt departementet for avgjørelse. Spørsmålet kokte ned til hvorvidt man skal tillate omdisponering av dyrka mark i byens randsone og i så fall hvor mye. Trondheim kommune la opp til at 1100 daa dyrka mark skulle omdisponeres til byggeområder, mens 880 daa av disse ble møtt med innsigelse.

Kommunen argumenterte med at omdisponering var nødvendig for å sikre tilstrekkelig boligbygging og ivareta bærekraftig utvikling av byen og regionen.

Departementet tok kun en av innsigelsene til følge. Resterende områder ble godkjent.

Melhus kommune

Det ble fremmet innsigelse til flere utbyggingsområder med bakgrunn i jordvern fra fylkesmannen (3 bolig, 2 næring, 2 off/privat tjenesteyting og 4 råstoffutvinning). Det er hovedsakelig private innspill/politiske vurderinger som har gjort at man har lagt opp til nedbygging av dyrka mark (ikke ønsket av administrasjonen). Enkelte av innsigelsene ble tatt til følge av kommunen, mens andre ble avgjort ved mekling hos fylkesmannen. Innsigelsen til Øysand næringsområde ble tatt til følge etter oversendelse og vedtak i KMD.

Bodø kommune

Beslag av dyrka mark er beskrevet i planbeskrivelsen, planen medfører at 11 daa dyrka mark bygges ned. De viktigste landbruksområdene i kommunen er i kommuneplanen avsatt til LNFR-områder med hensynssone; landbruk. Denne hensynssonen, med tilhørende retningslinjer, er ment å ivareta de ulike interessene knyttet til matproduksjon, kulturlandskaps og viktige skogområder.

Det er en målsetting at det ikke skal omdisponeres dyrka jord til utbyggingsformål utenfor byutviklingsområdet.

Fylkesmannen hadde noen merknader knyttet til nedbygging av dyrka mark, en merknad i forbindelse med et boligområde og en i forbindelse med et fritidsboligområde. Merknadene ble delvis tatt til følge.

Tromsø kommune

Dyrka mark er nevnt som en viktig ressurs som ikke må bygges ned i planbeskrivelsen. Dyrka mark er sikra gjennom formål/bestemmelser i planen. Det var ingen konflikt i siste rullering, men det kan bli konflikt dersom kommunen vil omdisponere tre bynære jordbruksområder ved neste rullering. Fylkesmannen har stilt krav om boligbyggeprogram som sikrer at andre områder utnyttes før dyrka mark omdisponeres.

7.4.2 Utviklingstrekk - oppsummering

Jordvernkonflikter ser ut til å være vanlig i kommuner hvor byer og prioriterte tettsteder er lokalisert til verdifulle jordbruksområder. Det er en tendens til at kommunene med henvisning til nasjonal politikk innen miljøvennlig byutvikling og samordnet areal- og transportplanlegging, ønsker å omdisponere 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.

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.

7.4.3 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 tettstedsgrænse skal prioriteres, planlegger kommunen omdisponering av dyrka mark til utbyggingsformål. Alle kommuner med tunge konflikter har store uutnyttede arealreserver i gjeldende kommuneplan.

Trondheim kommune fikk innsigelse til 5 boligområder begrunnet i nasjonal jordvernpolitikk, nasjonalt viktig kulturlandskap og rikspolitiske retningslinjer for samordnet areal- og transportplanlegging. Kommuneplanen legger opp til omdisponering av ca 1.100 daa dyrka mark til byggeområde. Områdene med innsigelse omfatter i tillegg ca 880 daa dyrka mark. Mekling førte ikke fram og innsigelsene ble avgjort av departementet. I vedtak i brev av 20.12.2013 ble kun innsigelsen knyttet til kulturminnevern tatt til følge.

Melhus kommune fikk innsigelse til flere utbyggingsområder med bakgrunn i jordvern (3 bolig, 2 næring, 2 off/privat tjenesteyting og 4 råstoffutvinning). Hovedsakelig private innspill/politiske vurderinger som har gjort at man har lagt opp til nedbygging av dyrka mark (ikke ønsket av administrasjonen). Enkelte av innsigelsene ble tatt til følge av kommunen, mens andre ble avgjort ved mekling hos fylkesmannen. Innsigelsen til Øysand næringsområde ble oversendt KMD for avgjørelse. I brev av 02.10.2015 vedtok departementet å ta innsigelsen til følge.

Fredrikstad kommune fikk innsigelse til et boligområdeområdet på bakgrunn av blant annet kulturlandskap og nasjonale og regionale jordvernhensyn. Saken gikk til mekling og fylkesmannen trakk innsigelsen under forutsetning av at kommunen knyttet særskilte

bestemmelser til området som sikrer høy utnyttelse og at området først kan tas i bruk etter 2023.

Ullensaker kommune fikk innsigelse til omdisponering av dyrka mark til boligutbygging, se nærmere omtale i kapittel 6.3.2 ovenfor. Områdene ble hovedsakelig tatt ut av planforslaget, med unntak av ett område hvor man meklet seg frem til en akseptabel løsning for de impliserte partene.

Ringsaker kommune fikk innsigelser til en rekke foreslåtte utviklingsområder på bakgrunn av hensynet til jordvern. Innsigelsene gjorde at en del områder ble tatt ut av planen, mens man for andre områder forhandlet seg frem til en løsning begge parter kunne akseptere.

Kristiansand kommune fikk innsigelse mot omdisponering av dyrka mark for utvidelse av sykehuset. Konflikten ble løst gjennom framforhandling av en løsning de impliserte partene kunne akseptere.

Sola kommune fikk innsigelse til en rekke private innspill som innebar omdisponering av dyrka mark og lå innenfor den langsiktige grensen for landbruk. Områdene ble tatt ut av kommuneplanen igjen med unntak av ett. Det ble gjennomført mekling 11.08.2015. Det dreier seg om et 5 daa stort område som på grunn av bakgrunnshistorien ikke ble tatt ut av planen. Saken er oversendt KMD for avgjørelse.

Tromsø kommune har ingen jordvernkonflikter i siste rullering, men det ligger an til konflikt knyttet til tre bynære jordbruksområder ved neste rullering. Fylkesmannen har stilt krav om boligbyggeprogram som sikrer at andre områder utnyttes før dyrka mark omdisponeres.

7.5 Fjellområder (snaufjell)

7.5.1 Kommuneplananalyser og intervjuer – sammendrag

Ringsaker kommune

Det er fokus på fjellområdene og hyttebygging i planbeskrivelsen. Dette er et viktig tema for kommunen. Det legges opp til fortetting i eksisterende hytteområder, samt lavereliggende områder. Hyttebyggingen er forsøkt styrt slik at den skal gjøres så varsomt som mulig med tanke på fjellområdene.

Fylkesmannen savnet ved høring av kommuneplanen en helhetlig vurdering av konsekvensene for økt utbygging for hele fjellområdet og infrastruktur i området. Kommunen utarbeidet derfor en konsekvensutredning for samlet utbygging i Ringsakerfjellet som mer helhetlig vurderer konsekvensene som følger av økt utbygging. Trafikksituasjonen på tilførselsveger og innad i fjellområdene ble også nærmere vurdert i planbeskrivelsen.

Det ble ikke fremmet innsigelser som følge av forslag til omdisponering av fjellområder.

Hol kommune

Det er angitt som et mål at man skal unngå bygging i snaufjellet. Temaet er imidlertid ikke utførlig beskrevet i planbeskrivelsen. Kommuneplanen har bestemmelse med forbud mot hyttebygging på definerte snaufjellsområder. Dette respekteres i all hovedsak, ifølge kommunen.

Vinje kommune

Kommunen har fokus på hyttebygging. Kommuneplanen legger opp til at det ikke skal tas i bruk, utvides eller fortettes i områder med nasjonale interesser. Det skal ikke tas i bruk nye områder som er relativt urørte og som ligger nær grender, med jord-/skoginteresser, vilttrekk

eller lignende. Videre skal man være varsomme med å utvide hytteområder inn mot sårbare naturområder m.m.

Det ble gjort landskapsanalyser i henhold til den europeiske landskapskonvensjonen, som lå til grunn for planen.

Konflikter knyttet til hyttebygging i fjellområdene er i hovedsak knyttet til villreinområder, se omtale nedenfor. For øvrig er det ingen kjente konflikter knyttet til fjellområdene.

Suldal kommune

Det ligger store utbyggingsområder for fritidsbebyggelse i fjellområdene inne i kommuneplanen. De fleste av disse er regulert, men ennå ikke utbygget. I fjellområdene dreier det seg potensielt om flere hundre hytter i området Gullingen – Fjellbergskardet. Det er derfor ikke lagt inn nye områder ved siste rullering, men man åpner for fortetting innenfor eksisterende områder.

Det er ingen kjente konflikter knyttet til dette temaet.

7.5.2 Utviklingstrekk - oppsummering

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 enn det markedsetterspørselen tilsier.

7.5.3 Konflikter

Vi har ikke registrert innsigelser til kommuneplanene på dette temaet. På grunn av store arealreserver er tendensen at kommunene 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 definert som snaufjell eller har andre nasjonale arealinteresser, kan også ha stor bruks og opplevelsesverdi for lokalbefolkning og hytteeiere. Ringsaker kommunes planer om utvidelser av hyttefelt ved Sjusjøen er et eksempel på dette.

7.6 Inngrepsfrie naturområder

7.6.1 Kommuneplananalyser og intervjuer – sammendrag

Ringsaker kommune

Planbeskrivelsen inneholder en redegjørelse for naturverdiene i kommunen. Planen legger ikke opp til utbygging i inngrepsfrie naturområder og de er sikret gjennom hensynssoner. Det er ingen kjente konflikter som gjelder inngrepsfrie naturområder.

Hol kommune

Temaet er ikke utførlig beskrevet i planbeskrivelsen. Planen legger ikke opp til utbygging i inngrepsfrie naturområder og de er sikret gjennom hensynssoner.

Skien kommune

Kommuneplanens arealdel legger ikke opp til utbygging i inngrepsfrie naturområder. Det er ingen spesifikke referanser til inngrepsfrie naturområder i planbeskrivelsen.

Vinje kommune

Fylkesmannen i Telemark bemerket ved høring at man måtte sørge for å unngå inngrep i INON-områder. Temaet er gjenstand for konsekvensutredning, og inngår i analysekartet som ligger til grunn for kommuneplanen. Planen legger ikke opp til inngrep i inngrepsfrie naturområder.

Kristiansand kommune

Ingen kjente konflikter knyttet til inngrepsfrie naturområder.

Mandal kommune

Kun en referanse til at inngrepsfrie naturområder skal bevares i planbeskrivelsen. Det er ingen kjente konflikter.

Froland kommune

Kommunen har et bevisst forhold til inngrepsfrie naturområder. Disse berøres ifølge kommunen ikke av planen.

Suldal kommune

INON-områder er ikke behandlet særskilt i kommuneplanen. Det er ingen kjente konflikter knyttet til temaet.

Melhus kommune

INON-områder er ikke behandlet særskilt i kommuneplanen. Det er ingen kjente konflikter knyttet til temaet.

Bodø kommune

Det ble fremmet et privat innspill i konflikt med inngrepsfritt naturområde. Dette ble ikke tatt inn i planen. Ellers er det potensial for konflikt knyttet til småkraftverk, men de behandles etter sektorlov og tas ikke opp i kommuneplansammenheng.

Tromsø kommune

Det er angitt at viktige naturverdier, biotoper og større inngrepsfrie naturområder skal holdes frie for fritidsbebyggelse. Generelt gjelder et byggeforbud for fritidsbebyggelse over skoggrensa.

7.6.2 Utviklingstrekk - oppsummering

I de kommunene som har større omfang av inngrepsfrie områder, er det omtale av dette temaet i kommuneplanen. En kommune 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 kommunene at problemstillinger knyttet til INON-områder er irrelevant i kommuneplanarbeidet.

7.6.3 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.

7.7 Randområder til Nasjonalparker

7.7.1 Kommuneplananalyser og intervjuer – sammendrag

Fredrikstad kommune

Ytre Hvaler nasjonalpark har litt areal lokalisert i kommunen. Det er hovedsakelig sjøareal. Planbeskrivelsen har ingen omtale av nasjonalparken og arealplanen har heller ikke avsatt arealet som båndlagt område.

Hol kommune

Hardangervidda nasjonalpark og Hallingskarvet nasjonalpark ligger i Hol kommune. Arealet er avsatt som båndlagt område i arealdelen, men det er ikke omtalt i planbeskrivelsen. Det var konflikt og kamp knyttet til verneplanprosessen. Etter at Hallingskarvet nasjonalpark ble vedtatt har kommuneplanprosessen imidlertid vært problemfri.

Vinje kommune

Hardangervidda nasjonalpark ligger i Vinje kommune. Arealet er lagt ut som båndlagt område etter naturmangfoldloven. Ut over en kort omtale av båndleggingen, har planbeskrivelsen ingen omtale av utfordringer og konflikter i randsonen.

Bodø kommune

Bodø kommune har areal i 2 nasjonalparker; Sjunkhatten nasjonalpark og Saltfjell-Svartisen nasjonalpark (kun en liten snipp helt sør i kommunen). Verneområdene er avsatt som båndlagte områder i arealdelen. Arealforvaltning i randsonen er ikke omtalt i planbeskrivelsen og er avsatt til alminnelig LNFR-område.

7.7.2 Utviklingstrekk og konflikter - oppsummering

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 i 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.

7.8 Villreinområder

7.8.1 Kommuneplananalyser og intervjuer – sammendrag

Ringsaker kommune

Ringsaker ligger i ytterkanten av det som er definert som leveområde for villreinstammen i fylkesdelplan for Rondane – Sølnekletten. Fire byggeområder øst for Åsta ligger innenfor det som fylkesdelplanen har satt av til buffersone 2. Kommuneplanen har vist buffersonen som hensynssone med bestemmelser og retningslinjer som ivaretar villreininteressene.

Hol kommune

Hensynet til nasjonale villreinområder er ivaretatt ved å legge inn hensynsoner i samsvar med Regional plan for Hardangervidda og Regional plan for Nordfjella. Retningslinjene i ovennevnte planer skal legges til grunn ved forvaltning og bruk av områdene. Det innebærer

at i nasjonalt villreinområde skal annen aktivitet tilpasses villreinens behov. Dette medfører bl.a. restriksjoner på byggevirksomhet, allmenn ferdsel, veger og utmarksnæring.

Randområdene vises i kommuneplanen på samme måte som i Regionale plan for Nordfjella og retningslinjene i regional plan skal legges til grunn for tillatt aktivitet i randområdet. Det skal kunne tas hensyn til reiselivets behov for bruk av areal i balanse med villreinens behov.

Vinje kommune

Villrein er konfliktfyllt selv om det foreligger to regionale planer. Samhandlingen med regionale myndigheter har vært god fra administrasjonens side, men den har vært anstrengt på politisk nivå.

Hardangervidda planen er godt innarbeidet uten konflikter, men Heiiplanen (Setesdalheiene) er dårlig forankret politisk i kommunen. Konklusjonene er ikke i samsvar med det politikerne i kommunen ønsker. Det er stort engasjement og mye kunnskap om villrein i kommunen.

Både fylkeskommunen og fylkesmannen peker i sine høringsuttalelser på at hensynet til villreinen må ivaretas.

Suldal kommune

I kommuneplankartet er Nasjonalt villreinområde slik det er definert i Regional plan for Setesdal Vesthei og Austhei og Ryfylkeheiane (Heiiplanen) lagt inn som hensynssone hvor retningslinjene fra den regionale planen skal gjelde. Planbeskrivelsen behandler ikke villrein som eget tema.

7.8.2 Utviklingstrekk og konflikter - oppsummering

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 kommunene.

Vi har ikke registrert konflikter knyttet til dette temaet. Vinje kommune viser til uenighet ved utarbeidelse av de regionale planene. Hardangervidda planen er godt innarbeidet uten konflikter, men Heiiplanen (Setesdalheiene) er dårlig forankret politisk i kommunen. Konklusjonene er ikke i samsvar med det politikerne i kommunen ønsker. Det er stort engasjement og mye kunnskap om villrein i kommunen.

7.9 Andre nasjonale interesser

7.9.1 Reindrift

I kommuneplangjennomgangen og i intervjuene kom det fram at forholdet til reindriftsinteressene er konfliktfyllt i Bodø og Tromsø. Det er en del konflikter knyttet til reindrift og ønsker om bolig og næring i konflikt med flytleier. Innsigelseser er fremmet av Reindriftsstyret. Flytleier er sikret i Reindriftsloven og innsigelsene tas derfor til følge.

7.9.2 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.

8 LOKALISERES NYE BYGG I SAMSVAR MED KOMMUNEPLANENS AREALDEL?

8.1 GIS-analyse – sammendrag

I det følgende drøftes og oppsummeres resultatet fra GIS-analysen presentert i kapittel 4.1.7.

Vi har undersøkt omfanget av byggetillatelser som er gitt i områder som ikke er lagt ut til utbyggingsformål i kommuneplanen for perioden etter at ny plan- og bygningslov trådte i kraft. Reglene for å gi dispensasjon er innskjerpet i den nye loven, noe som bør føre til færre avvik fra kommuneplanen på grunn av dispensasjoner.

8.1.1 Omfang på avvik

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 %. Det er de arealmessig store utkantkommunene med lite utbyggingspress som har høyest andel, men antallet nye byggetillatelser kan være lite.

Det er en klar tendens til at kommuner med få innbyggere og stort flateinnhold har en vesentlig andel av de nye byggene som godkjennes utenfor byggesonen lokalisert til områder som er planlagt for spredt utbygging i LNFR-områder. I bykommunene forekommer dette ikke. Se tabell 4.9 foran.

8.1.2 Avvik fordelt på bruksformål

Ser man på tallene for de ulike byggkategorier, blir det enda tydeligere at veldig lav byggeaktivitet resulterer i meget høye prosenttall.

Det er gjennomgående at andelen tillatelser til fritidsbygg som ikke er i tråd med kommuneplanen er høyere enn til boliger og næringsbygg. Dette gjelder i kommuner som ikke har typiske hytteområder. I Ringsaker som er en stor hyttekommune og som har mange og store hyttefelt inne i kommuneplanen, er kun 6% av byggetillatelsene ikke i samsvar med kommuneplanen. Dette bygger opp under konklusjonen om at utvikling av hyttefelt i fjellet er grundig utredet i kommuneplan og at det er lagt ut store arealreserver, jf kapittel 7.5.

Ved gjennomgangen av kommuneplandokumentene har vi sett at det er utredninger av boligbehov som det legges mest vekt på i planarbeidet. Ser vi bort fra kommunene med lite byggeaktivitet, ligger omfanget av avvik fra kommuneplanen mellom 3 % og 15 %.

Bykommunene Trondheim, Kristiansand og Skien skiller seg positivt ut med meget liten andel byggetillatelser som ikke er i samsvar med kommuneplanen.

For flertallet av kommuner er det et lite antall næringsbygg som godkjennes utenfor byggesonen.

Se tabell 8-1 nedenfor.

Tabell 8-1 Byggetillatelser utenfor byggesonen etter 30.06.2009, fordelt på byggkategorier. Angitt i antall og %-andel

Kommune	Antall boliger utenfor byggesonen	Andel boliger utenfor byggesonen	Antall hytter utenfor byggesonen	Andel hytter utenfor byggesonen	Antall næringsbygg utenfor byggesonen	Andel næringsbygg utenfor byggesonen
Austevoll	11	17%	11	50%	0	0
Froland	7	6%	10	38%	2	12%
Kr.sand	35	4%	30	60%	6	5%
Lier	74	15%	1	100%	5	19%
Ringsaker	21	12%	5	6%	6	20%
Skien	42	6%	10	27%	8	13%
Sola	45	8%	7	64%	19	28%
Suldal	8	23%	5	20%	3	43%
Trondheim	64	3%	1	100%	7	29%
Ullensaker	7	13%	0	0	1	7%

8.2 Intervjuundersøkelse - sammendrag

I intervjuene har vi spurt om grunnlaget for avvik fra kommuneplanen er reguleringsplaner eller dispensasjoner.

Hovedinntrykket er at utkantkommuner med mye areal og liten befolkning har størst problemer med å følge kommuneplanen i utbyggingssaker. I de typiske hyttekommunene ser det ut til at kommuneplanen fungerer og blir fulgt når det gjelder hyttebygging. Når det gjelder boliger er omfanget lite og lokalpolitisk er holdningen å være positiv til de få initiativene som kommer, uavhengig av planstatus. Noen kommuner trekker fram at dispensasjoner unngås fordi det er lagt ut store områder hvor spredt utbygging i LNFR er tillatt.

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

8.2.1 Avvik i henhold til nye reguleringsplanvedtak

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 det sendes inn planinitiativ i strid med kommuneplanen men omfanget er lite. Det er stort sett relativt små planer for 5-20 bygg. Dette gjelder både for boliger og fritidsboliger.

Planinnspillene avvises som regel av administrasjonen og må vente til rullering av kommuneplanen. Dette avhenger av hvor stort avviket er. Stort sett overholdes imidlertid kommuneplanen når det gjelder større tiltak.

Flere informanter påpeker 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 vanlig med private planinitiativ i etterkant som bryter med vedtatt kommuneplan.

En annen forklaring på at det er få planinitiativ som bryter med kommuneplanen, er at det ligger et stort utnyttet potensial i vedtatt kommuneplan.

Det kan virke som at det i utkantkommuner med lav byggeaktivitet og lite utbyggingspress, er mer vanlig med en positiv holdning til «alle» private planinitiativ. En forklaring kan være at det i en situasjon med stagnasjon eller nedgang, er vanskelig å utrede og forutse hvor behovet for utbyggingsareal og lokalisering av ny virksomhet oppstår.

En informant mener at kommunen ikke har lovhjemmel til å avvise private planinnspill.

8.2.2 Avvik i henhold til dispensasjonsvedtak

Informantene vi har brukt er planleggere som jobber med overordnet planlegging. De har derfor begrenset kunnskap om dispensasjonspraksisen i kommunen.

Hovedinntrykket er at omfanget av dispensasjoner fra kommuneplanen ikke er spesielt stort, og at de blir ryddig behandlet i samråd med regionale myndigheter. Det som tillates er hovedsakelig påbygg og oppgraderinger (bad og sanitærrom) av eksisterende bebyggelse. En del er knyttet til bygging på tomter som er fradelt fra gammelt av. Det er også vanlig å gi dispensasjon for avvik fra bestemmelsene om form lokalisering i områder for spredt utbygging i LNFR-områder.

Det blir trukket fram som en årsak til at antallet dispensasjoner har gått ned at det er gitt romslige rammer i kommuneplanen for planlagt spredt utbygging i LNFR-områder. Kommuneplanen legger opp til at mange små tiltak er lov også i LNFR-områder (tilbygg o.l), slik at dette ikke må omsøkes som en dispensasjon.

Flere påpeker at politikerne er mer positive til dispensasjoner enn administrasjonen. Politikerne tar andre hensyn enn administrasjonen og er generelt positive til å gi dispensasjon fra kommuneplanen hvis det dreier seg om noe som kan ha positive ringvirkninger for kommunen, for eksempel næringsetablering.

Det ser ut til at det er mer liberal holdning til dispensasjoner for boligbygging i LNFR-områder enn for fritidsbebyggelse. Det er en trend at mange ungdommer flytter hjem til distriktet og at det i slike tilfeller gis lov til fradeling av tomt på foreldrenes eiendom og byggetillatelse. Dette på bakgrunn av at man ønsker å opprettholde bosetting i bygdene. Det er lettere å ha en streng holdning til fritidsbebyggelse.

VEDLEGG

1. GIS-analysene
2. Intervjuundersøkelsen
3. Intervjuguide

