

## PLANFAGLIGE RÅD

### **Arealstrategi med tettere kobling mellom samfunnsdel og arealdel**

#### **Notat 3/2015**

*Planfaglige råd en notatserie som utarbeides i samarbeid mellom fylkeskommunene som planfaglig veileder, Forum for kommunal planlegging (FKP). Hensikten med notatserien er å gi planfaglig påfyll til bruk i på regionale plansamlinger og i løpende veiledning ovenfor kommunene. Notatene finner du på [ks.no](http://ks.no)*

Utgangspunktet for notatet er at tettere kobling mellom kommuneplanens samfunnsdel og arealdel kan forenkle arbeidet med arealdelen og tilrettelegge for strategiske diskusjoner om arealdisponering uten direkte kobling til selve plankartet.

Fordeler med en arealstrategi kan være:

- Forutsigbarhet for eksterne aktører
- Tidlig politisk dialog og forankring
- Mulighet for medvirkning på strategisk nivå
- Skaper sammenheng og helhet i planleggingen
- Løfte blikket og se om utviklingen går i ønsket retning

En tydelig arealstrategi – og dermed dette notatet - er viktigst for kommuner med utbyggingspress, men kan være et nyttig redskap i alle kommuner.

#### **Arealstrategier er langsiktige og overordnede prinsipper for arealbruk**

En strategi kan defineres som «en plan av handlinger med hensikt å nå et spesifikt mål». Strategi handler mer om *hva som skal gjøres* enn om *hvordan noe skal gjøres*. I dag brukes begrepet om langsiktig planlegging generelt (kilde: Wikipedia). Etter denne definisjonen skal målet defineres først og deretter strategien.

Kommunens arealstrategi er en langsiktig og overordnet plan, som fastlegger prinsippene for kommunens arealforvaltning. Arealstrategien kan typisk bestå av en kort opplisting av prinsipper

veiledet av en kartskisse. Gjennomføringen av arealstrategien skjer på alle plannivåer, ved utforming av kommuneplanens arealdel, ved reguleringsplaner og i byggesaksbehandlingen.

Hamar kommuneplan er tydelig på hva kommunen ønsker å oppnå med sin arealstrategi. De vil gi tydelige signaler på hovedretninger i utviklingen og unngå unødig planarbeid i områder hvor man ikke ønsker endret arealbruk:

*Arealstrategien forplikter kommunen til å ha ferdig avklarte bolig- og næringsområder til en hver tid, i prioritert utbyggingsrekkefølge. Og videre at utbyggingsområder skal utnytte eksisterende infrastruktur så langt det lar seg gjøre. De anerkjenner problematikken med omforming og transformasjon av eksisterende bygningsmasser og arealstrategien definerer derfor boligfortettingspotensialet som de grå arealene i bebygde områder (Hamar kommuneplan).*

### **Kommuneplanens arealdel blir ofte et puslespill av enkeltinnspill**

Vanlig praksis i kommunene er at innbyggere og grunneiere melder inn forslag til nye utbyggingsarealer etter varsel om oppstart av kommuneplanrulleringen. Dette skjer både ved at kommunen aktivt oppfordrer til det, og ved at private aktører selv tar initiativ. Kommunens vurderinger av nødvendige endringer i arealbruk blir derfor ofte preget av enkeltforslag og ikke av helheten.

En arealstrategi kan gjøre det enklere å håndtere mange innspill til arealendringer i kommuneplanarbeidet, i tråd med ønsket helhetlig utvikling. Forslag om nye utbyggingsområder kan avvises eller aksepteres med henvisning til om de er i samsvar eller i konflikt med arealstrategien.

Dersom kommunen alt har mål og strategier for sin arealpolitikk kan disse presenteres tidlig i planprosessen, og gi forutsigbarhet for de som ønsker å komme med innspill til endringer i ny plan. En mulighet er å presentere rammene i planprogrammet slik Ås kommune har gjort.

### **Langsiktige mål og strategier for arealbruk bør inngå i samfunnsdelen**

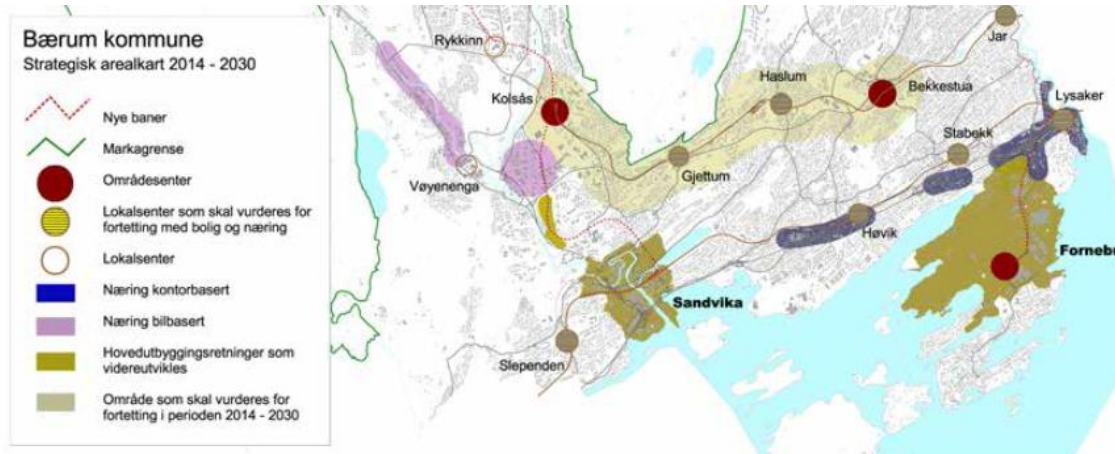
Analyse av historisk og framtidig utvikling av lokalsamfunnet er et vesentlig element i kommuneplanens samfunnsdel. Dette danner grunnlaget for den politiske drøftingen av hva som ønskes av endringer (mål og strategier). Slike endringer tar lang tid, og det er nødvendig å etablere en politikk basert på overordnede og langsiktige valg, også for arealbruk.

I departementets veiledning står det bl.a. at:

*«Samfunnsdelen må inneholde vurderinger av forventet utvikling. Sammenhengen mellom befolkningsvekst og arealbehov må komme tydelig fram. Arealregnskap over utbyggingsareal som ligger inne i gjeldende plan bør presenteres. Analyser av forventet befolkningsutvikling gir*

*føringer for framtidig arealbehov. Behov for utbyggingsareal bør dokumenteres og begrunnes»* (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, veileder T-1492).

Bærum kommuneplan har viet arealstrategien mye oppmerksomhet i sin samfunnsdel. Arealstrategiene består av et strategisk arealkart og 11 punkter med konkrete føringer.



Figur 1 Utsnitt av strategisk arealkart 2014 - 2030, Bærum kommune

*Kartet viser hovedtrekkene i kommunens fremtidige utbyggingsmønster og skal være retningsgivende for utarbeidelse av kommuneplanens arealdel og reguleringsplaner. Arealstrategien ønsker tydelige rammer for styringen av utbyggingen mot områder med god tilknytning til det eksisterende banenettet, samt en mer restriktiv holdning til utbygging i områder hvor det er mindre god kollektivdekning. De 11 punktene gir detaljerte og tydelige føringer for utviklingsretning, boligutbygging, sosial og teknisk infrastruktur, næringsutvikling, senterområder og grønnstruktur/rekreasjon.* (Bærum kommuneplan)

### **Tydelige og realistiske mål gir gjennomføringskraft**

Kommunens arealstrategi skal bidra til å sikre en helhetlig og langsiktig forvaltning av kommunens arealer. Strategien må bygge på klare mål for utvikling av kommunen, som drøftes og fastsettes i samfunnsdelen. Det kan være et mål at kommunen skal ha grunnlag for et levedyktig butikktilbud i kommunesenteret, at befolkningsveksten skal være minst 1 % eller at avhengigheten av utpendling skal reduseres betydelig de neste 10-20 årene.

Målene i samfunnsdelen gir forankring for arealstrategien. Spørsmålet er *hvordan* målene skal følges opp for hver av hovedelementene i arealbruken. Disse hovedelementene kan eksempelvis være senterstruktur, transportsystem, grønnstruktur og utbyggingsmønster.

### **Kort og konkret strategi er lettere å følge opp**

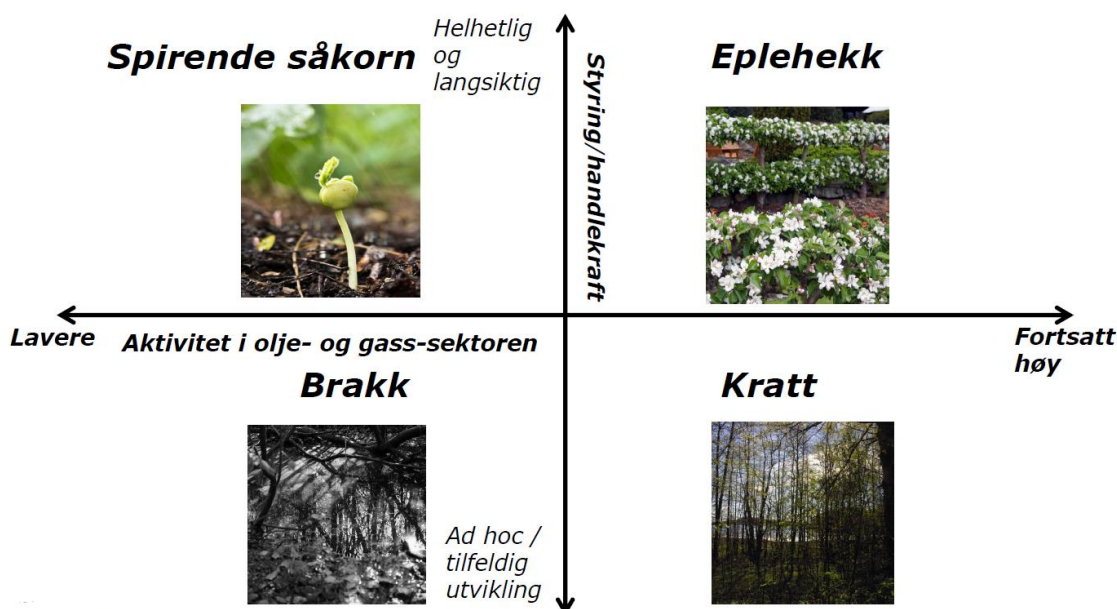
Dersom kommunen kan formulere klart hvilken retning de vil gå i er det lettere å komme dit. Arealstrategien bør derfor vektlegge de tema hvor det er mulig å formulere et kort og tydelig

veivalg. Lange og utydelige strategier som tilslører politisk uenighet vil imidlertid undergrave muligheten for gjennomslag i de konkrete arealvurderinger.

### Tidlig igangsetting av ny arealstrategi

Arbeidet med samfunns mål og arealstrategi kan gjerne starte tidlig i kommuneplanarbeidet. På bakgrunn av kommunens erkjente utfordringer vurderes framtidens muligheter og veivalg. I dette forberedende arbeidet er det naturlig å involvere kommunens ledelse, både administrativt og politisk.

Deltakelse og forankring på et tidlig stadium er særlig viktig når kommunen står overfor store utfordringer. Strand kommune forventer store endringer da de om få år vil ha et radikalt forbedret transporttilbud, med undersjøisk motorvei direkte til Stavanger til erstatning for dagens ferje. De valgte en svært omfattende medvirkningsprosess med utvikling av fire fremtidsbilder forut for sitt kommuneplanarbeid. På denne måten har det lagt et solid grunnlag for utarbeidelse av arealstrategi ved kommende kommuneplanrullering.



Figur 2 Utviklingsretninger utarbeidet som grunnlag for fremtidsbilder i STRAND2050, Strand kommune

Strand kommune startet prosjektet STRAND2050 med en åpen workshop hvor eksisterende kvaliteter og ønsker for fremtidig utvikling ble drøftet. I etterkant av dette ble første fase av prosjektet igangsatt med utvikling av fremtidsbilder. Det ble etablert en arbeidsgruppe bestående av innbyggere og viktige aktører i kommunen, i tillegg til representanter fra kommunens administrasjon og viktig politikere. Gjennom flere arbeidsmøter utarbeidet arbeidsgruppen fire scenario for fremtiden i et 35 års perspektiv. Scenarioene identifiserer behovene for styringsvilje, utfordringer med hensyn til næringen i regionen og konsekvensene ved ulike utviklinger av befolkningstallet. Både scenarioene i seg selv og prosessen rundt utviklingen av dem har forberedt kommunen på hva som bør være viktige momenter i kommunens arealstrategi og vesentlig ved utvikling av kommuneplanens samfunns- og arealdel. (Fremtidsbilder, Strand kommune)

## **Arealstrategien kan testes i planprogrammet**

Et forslag til mål og arealstrategi kan gjerne inngå i planprogrammet, slik at det blir gjenstand for medvirkning og politisk behandling. Dermed gis det et oppdatert grunnlag for utforming av et endelig planforslag, med både samfunnsdel og arealdel. Ås kommune laget et planprogram med tydelige resultatmål for arbeidet med kommuneplanen. Disse har fungert som en arealstrategi.

*Resultatmålene i planprogrammet til kommuneplan for Ås kommune deles opp i mål for rullering av samfunnsdelen og arealdelen samtidig som den synliggjør behovet for samsvar mellom de to delene.*

*Eksempler på resultatmål for arealdelen fra planprogrammet:*

- *Tydelige definert mål for handel og næring i Nordby/Vinterbro tettsted.*
- *Styrket fysisk forbindelse mellom Ås tettsted og Norges miljø- og biovitenskaplige universitet.*
- *Arealer til boligområder i nærhet til kollektivknutepunkt.*
- *Areal til arealkrevende næringsformål i tilknytning til hovedferdselsårene.*  
(Ås kommuneplan, planprogrammet)

## **Koordinering og framdrift**

Uansett hvilken prosess kommunen velger er det nødvendig å ha oppmerksomhet på koordinering mellom planstrategi, planprogram, samfunnsdel og arealdel. I mange kommuner er arealdelen frikoblet fra samfunnsdelen og noen starter arbeidet med arealdelen uten mål eller noen klar strategi.

Arealstrategien bør inngå i samfunnsdelen og framdriften må koordineres med arealdelen, slik at det ikke går lang tid mellom behandlingen av de to dokumentene. Samtidig er det nødvendig at det er litt tid mellom de to prosessene slik at fastlagt arealstrategi rekker å gjennomsyre de valg som tas i arealdelen.

## **Tematisk og helhetlig tilnærming**

Arealstrategien bør ivareta helhetsperspektivet på dette overordnede plannivået og ikke splittes for mye opp i deler. En viss tematisering kan likevel være hensiktsmessig for å kunne konkretisere strategien. For detaljert oppsplitting kan imidlertid ta oppmerksomheten bort fra helheten, for eksempel dersom hvert arealformål blir behandlet for seg i arealstrategien.

Hver kommune har sine egne utfordringer, rammer og situasjoner som gir ulike forutsetninger for samfunnsutviklingen. Temaene i en arealstrategi må reflektere nettopp dette. Hovedelementene i en arealstrategi kan for eksempel være senterstruktur, transportsystem, grønstruktur og utbyggingsmønster.

Senterstruktur: Arealstrategien kan gi føringer for nivådeling av tettstedene innenfor en kommune, for eksempel nærsenter, områdesenter og kommunesenter, den kan definere tydelige grenser for hva som er sentrum og hva som kan lokaliseres her.

Transportsystem: Kommunes transportsystem bør drøftes ved utarbeidelse av arealstrategien. For eksempel kan strategien definere kollektivknutepunkter som skal prioriteres,

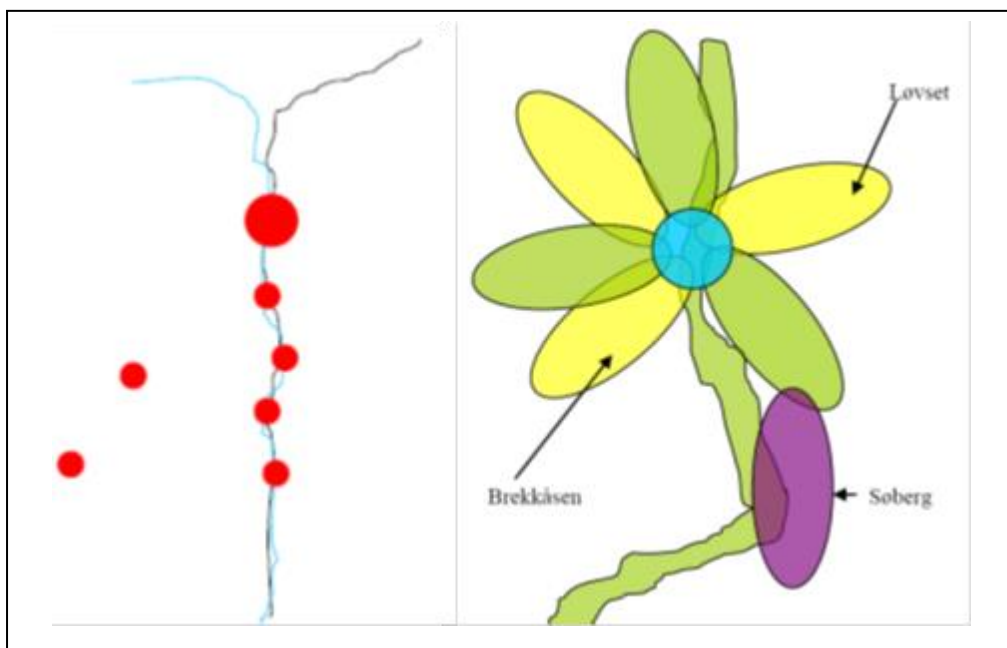
parkeringspolitikk, ekspressruter for sykkel, eller prioritering av transportårer eller transportformer.

**Grønnstruktur:** Arealstrategien kan for eksempel ha kartskisser som i grove trekk viser hvilke grønne forbindelser som skal tilstrebes, tydeliggjøre at publikums tilgang til kystsonen skal prioriteres fremfor boligbebyggelse eller at det defineres akser mellom større rekreasjonsområder, eller et sentrum og et rekreasjonsområde hvor viktig grønne forbindelser skal styrkes.

**Utbyggingsmønster:** En enkel kartillustrasjon kan synliggjøre hvilket utbyggingsmønster som skal utvikles på lang sikt. Arealstrategien kan overordnet angi fortetningsområder, områder hvor eksisterende bebyggelse skal bevares og hvor man ønsker at nye områder utvikles. For noen kommuner kan det være viktigere å definere hvilke områder som ikke skal bygges ut, og legge de som premiss for kommunens utbyggingsmønster.

*Temaet utbyggingsmønster kommer tydelig til uttrykk i Melhus kommunes langsiktige arealstrategi der de har lagt til grunn at nye boligområder skal komme i tilknytning til eksisterende infrastruktur. Videre er målsettingen at det skal legges til rette i alle kommunens syv tettsteder, jfr skissen til venstre nedenfor. Dette skal bl.a. sikres ved å ha tilgjengelig boligareal med et godt utbygd tilbud av offentlig infrastruktur som følger tritt med befolkningsveksten. Sentrum i tettstedene skal utvikles ved å legge til rette for gode møteplasser og gode bo - og servicetilbud til innbyggerne.*

*For Nedre Melhus er strategien at boligbyggingen bør skje i tilknytning til, eller i forlengelsen av Melhus sentrum. Rent konkret peker da Løvset, Brekkåsen eller Gimse (gule "kronblad") seg ut. Figuren under illustrerer dette prinsippet. (Melhus kommuneplan)*



Figur 3 Skisser til langsiktig arealstrategi, Melhus kommune

## **Politikk og medvirkning**

Arealstrategien er et overordnet politisk vedtatt styringsverktøy. Dette innebærer at politikerne forplikter seg til å følge føringene ved behandling av fremtidige saker. I forkant av dette blir det derfor naturlig at politikerne må drøfte de store linjene i samfunnet og ta standpunkt til prioriteringsrekker da et vedtak av arealstrategi også er en beslutning om hvilke mål som skal prioriteres. Arealstrategien blir lettere å følge opp dersom den er forstått og akseptert. Medvirkning og involvering ved utarbeidelse av planstrategien er derfor naturlig og viktig for å forankre innholdet og etablere eierskap til den. Dette kan gjerne gjennomføres som en del av høringen av planprogrammet for kommuneplanen.

De fleste innspill til arealendringer i kommuneplanen, reguleringsplaner og byggesøknader fremmes av private aktører. Det er derfor viktig at disse aktørene får mulighet til å påvirke arealstrategien så vel som å skaffe seg kjennskap og forståelse for den. På denne måten er det større sannsynligvis for at de innspill og planer som er privat initiert er i tråd med kommunens arealstrategi.

## **Planstrategi med forberedende kommuneplanrullering og arealstrategi**

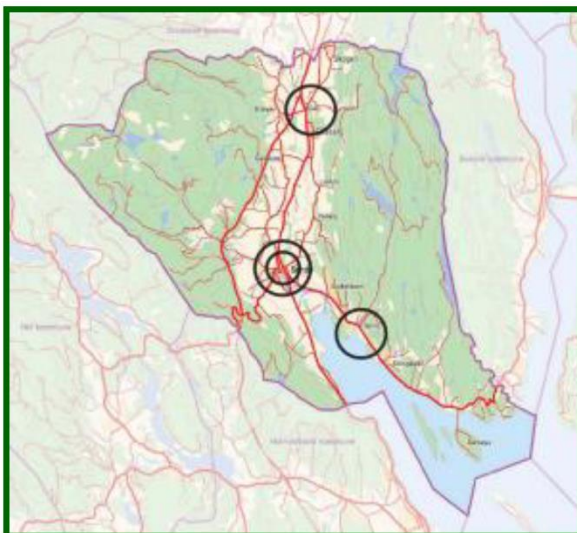
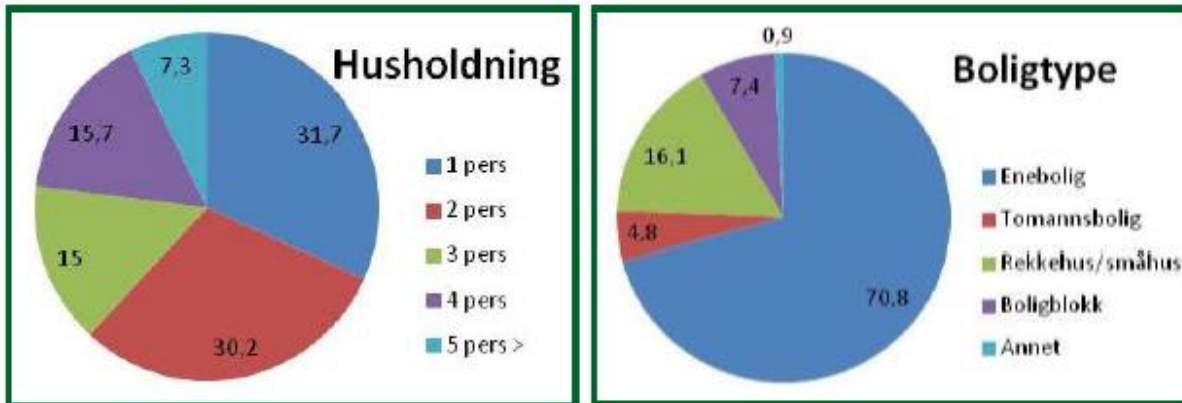
Tidlig i hver kommunestyreperiode skal politikerne vedta en planstrategi, som er noe annet enn en arealstrategi. Planstrategien skal vurdere - og fastlegge - behovet for og prioriteringen av kommunens innsats i sitt eget planarbeid de følgende fire år. For mange kommuner er det naturlig at kommuneplanarbeidet får mye oppmerksomhet i planstrategien. Nøtterøy kommune har valgt også å presentere arealstrategien sin i dette dokumentet, som dermed blir førende for rulleringen både av samfunnsdelen og arealdelen.

*Nøtterøy kommune sin planstrategi (2012-2015) behandler planbehovene til kommunen i et eget kapittel, gjennomgått tematisk etter følgende tema: Befolkningsutvikling, Arealbruk, Miljø klima og energi, Kultur, Oppvekst, Helse- omsorg og sosiale tjenester, Næringsliv, Infrastruktur og samferdsel, Samfunnssikkerhet og beredskap og Arbeidsgiverpolitikk. Planstrategiens avsluttende kapittel er Arealstrategien. Ved å innarbeide arealstrategien i kommunens planstrategi gir kommunen en god sammenheng mellom drøftelsene av de overordnede linjene og sikrer at dette blir videreført i samfunnsdelen og arealdelen av kommuneplanen. Planstrategi med forberedende*

kommuneplanrullering og arealstrategi sikrer at forutsetningene for arbeidet med begge delene er de samme og kobles sammen.

### Vurdering av arealbehovet

Arealstrategien må bygge på en vurdering av det framtidige behovet for utbyggingsareal til de viktigste arealformål. Sande kommune har i sin arealstrategi tatt utgangspunkt i forventet befolkningsvekst og utledet et arealbehov til boligformål.



Basert på SSB's befolkningsprognoser beregnet Sande kommune hvor mange nye husholdninger forventet befolkningsvekst tilsvarte, videre gjorde de noen justeringer for å tilpasse det boligtypebehovet i kommunen ved å se på husholdningssammensetningene og boligtypene i dag. Med dette som grunnlag er det fastsatt hvor mange nye boliger det er behov for og omtrentlig hvor store arealer som kreves. Et skjematisk kart viser hvor boligbyggingen skal skje. Dette blir grunnlag for en arealstrategi bestående av hovedprinsipper for følgende tre tema: boligområder, næringsområder og fritidsboliger.

Figur 4: Skjematisk kartillustrasjon over fortetningsområder og utbyggingsakser, Sande kommune



## **Kilder:**

### ***Samfunnsdelen, Hamar kommune:***

[http://www.hamar.kommune.no/flipbook/kommuneplan\\_2010\\_2022/](http://www.hamar.kommune.no/flipbook/kommuneplan_2010_2022/)

### ***Samfunnsdelen, Bærum kommune:***

<https://www.baerum.kommune.no/PageFiles/59678/Samfunnsdelen%20med%20arealstrategi.pdf>

### ***Fremtidsbilder, Strand kommune:***

<https://www.strand.kommune.no/Handlers/fh.ashx?MId1=1018&FilId=3003>

### ***Planprogram, Ås kommune:***

[http://www.as.kommune.no/getfile.php/2676641.746.rtfsutdcet/Revidert+planprogram\\_datert+26052014.pdf](http://www.as.kommune.no/getfile.php/2676641.746.rtfsutdcet/Revidert+planprogram_datert+26052014.pdf)

### ***Kommunal planstrategi, Nøtterøy kommune:***

<http://www.notteroy.kommune.no/Handlers/fh.ashx?MId1=10954&FilId=13231>

### ***Arealstrategier, Sande kommune:***

<https://www.sande-ve.kommune.no/Documents/Kommuneplan/planprogram/Arealstrategier%20-%20kommuneplan%202014-2026.pdf>

### ***Langsiktig arealstrategi, Melhus kommune:***

<http://www.melhus.kommune.no/article.php?id=2670>