

Beregnet til  
**Kommunal- og moderniseringsdepartementet**

Dokumenttype  
**Rapport**

Dato  
**Juni, 2020**

# KARTLEGGING AV PRAKSIS RUNDT BRUK AV AREALREGNSKAP I KOMMUNEPLAN



## KARTLEGGING AV PRAKSIS RUNDT BRUK AV AREALREGNSKAP I KOMMUNEPLAN

Oppdragsnavn **Kartlegging av praksis rundt bruk av arealregnskap i kommuneplan**  
Mottaker **Kommunal- og moderniseringsdepartementet**  
Dokumenttype **Rapport**  
Dato **25.06.20**  
Utført av **Rambøll**

Rambøll  
Hoffsveien 4  
Postboks 427 Skøyen  
0213 Oslo

T +47 2252 5903  
<https://no.ramboll.com>

Rambøll Norge, seksjon Plan og samfunn, har i samarbeid med avdeling Social and Economic Impacts NO, gjennomført kartleggingen på oppdrag for Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Vi vil takke Mari Olea Lie for godt samarbeid om prosjektet. I tillegg takk til kommuner, fylkeskommuner og ansatte hos fylkesmenn som har bidratt inn prosjektet med intervjuer og drøftinger i eget referansegruppemøte.

## INNHALDSFORTEGNELSE

<b>1.</b>	<b>Sammendrag</b>	<b>2</b>
1.1	Bakgrunnen for oppdraget	2
1.2	Arealregnskap som nyttig verktøy, men med ulik praksis	2
1.3	Hva må til for å lykkes med arealregnskap?	3
1.4	En pilotering av et felles arealregnskap	4
<b>2.</b>	<b>Innledning</b>	<b>6</b>
2.1	Om oppdraget	6
2.2	Hva er et arealregnskap?	7
2.3	Viktige begreper	8
2.4	Metodisk fremgangsmåte	10
2.5	Leseveiledning	10
<b>3.</b>	<b>Dagens praksis rundt bruk av arealregnskap</b>	<b>11</b>
3.1	Praksis på fylkesnivå	11
3.2	Praksis på kommunalt nivå	17
3.3	Oppsummering av dagens praksis	27
<b>4.</b>	<b>Vurderinger av muligheter for arealregnskap som verktøy</b>	<b>30</b>
4.1	Hvorfor skal vi ha et arealregnskap?	30
4.2	Hva skal et arealregnskap være?	32
4.3	Hvordan gjøre arealregnskap til et nyttig verktøy?	33
4.4	Mulige hindre og utfordringer for å få til arealregnskap	36
<b>5.</b>	<b>Anbefalinger</b>	<b>37</b>
5.1	Nasjonalt nivå	37
5.2	Regionalt nivå	38
5.3	Kommunalt nivå	38
5.4	En pilot som neste steg	40

## 1. SAMMENDRAG

I dette kapittelet gir vi et sammendrag av rapporten for prosjektet «Kartlegging av praksis rundt bruk av arealregnskap i kommuneplan» på oppdrag for Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD). Oppdraget er utført av Rambøll i perioden mars-juni 2020.

### 1.1 Bakgrunnen for oppdraget

Stortingsmeldingen «Berekraftige byar og sterke distrikt» (18, 2016-2017)<sup>1</sup> trekker frem befolkningsutvikling, regionale ulikheter og klima- og miljøvennlig arealbruk som de store utfordringene for byer og distrikter i dag og i tiden som kommer.

**Et arealregnskap** er et mulig verktøy som kan gjøre det tydeligere for kommunene hvor mye arealer de legger opp til at skal utbygges i årene fremover, samt skape en bevissthet om hvor mye dyrkbar jord eller områder med naturmangfold som blir borte. Sammenstilt med befolkningsprognoser kan et arealregnskap bidra til at kommunene gjør en kritisk gjennomgang av sine arealreserver. Det er også et verktøy som kan benyttes inn i en bredere samfunnsplanlegging av bolig og infrastruktur, kommunale tjenester og formålsbygg til helse og skole.

Per i dag er det ulik praksis i kommunene knyttet til bruk av arealregnskap som verktøy. Formålet med dette oppdraget er derfor å gi økt innsikt i praksis rundt bruk av arealregnskap i kommuneplan, samt muligheter og anbefalinger for hvordan videreutvikling av arealregnskap som verktøy for planlegging kan gjøres på best mulig måte.

### 1.2 Arealregnskap som nyttig verktøy, men med ulik praksis

I kartleggingen finner vi at arealregnskap oppleves som et nyttig verktøy. Regnskapet kan gi et godt kunnskapsgrunnlag som utgangspunkt for planlegging lokalt og regionalt. Det trekkes frem at et arealregnskap kan vise hvilket utbyggingspotensial som faktisk ligger i gjeldende arealplaner, og at man kan få gjennomført en mer reell vurdering av faktisk behov ved rulleringer. Arealregnskapet kan også gi bedre oversikt over omfang og type areal som blir omdisponert. I rapporten beskriver vi eksempler på praksis på fylkesnivå (kapittel 3.1) og i kommuner (kapittel 3.2).

I tillegg kan arealregnskapet være et nyttig hjelpemiddel i dialogen knyttet til utvikling og bærekraftig arealforvaltning, her særlig i dialog med politikere, mellom politikere og lokale utbyggere og mellom kommunale og regionale myndigheter. Arealregnskapet kan bidra til at involverte parter får en omforent forståelse av hvor mye byggeareal kommunen har til rådighet og hvilke rammer kommunen må forholde seg til – særlig i diskusjoner knyttet til lokal utvikling som følger nasjonale føringer og FNs bærekraftsmål.

Arealregnskapet kan også være et verktøy til å følge måloppnåelse og utvikling over tid, både fra fylkeskommune til kommune og fra kommune til politikere. Intensjonene for hvorfor å lage et arealregnskap kan være noe ulik mellom regionalt og lokalt nivå – noen hovedintensjoner er oppsummert i kapittel 4.1.

<sup>1</sup> <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-18-20162017/id2539348/>



### Sentrale fordeler ved arealregnskap som trekkes frem er:

- Oversikt over planlagte endringer i kommuneplanens arealdel
- Et viktig kunnskapsgrunnlag i den lokale og regionale planleggingen
- Et hjelpemiddel i dialog med politikere og utbyggere
- Statistikk knyttet til måloppnåelse og utvikling

Per i dag er det ulik praksis rundt arealregnskap. I prosjektet har vi primært forsøkt å finne kommuner som har valgt å ta arealregnskap i bruk. Vi har også snakket med kommuner og fylkeskommuner som har vurdert, men foreløpig ikke har tatt det i bruk. Årsaken har primært vært at de ikke har kunnet prioritere det. Enkelte kommuner har også gitt uttrykk for at de mener at det ikke vil være nødvendig med arealregnskap som verktøy.

For dem som har tatt arealregnskap i bruk, fremheves det at de ikke har hatt noe sted å henvende seg når de setter i gang med å utvikle og gjennomføre et arealregnskap. Det mangler en standard å se til, noe som gjør at de opplever å «måtte finne opp kruttet på nytt». Dermed har utviklingen av arealregnskaper i Norge frem til nå vært ganske så personavhengig, noe som igjen skaper en sårbarhet knyttet til å ivareta kunnskapen om metoden og bruken av arealregnskapet.

Arealregnskapene har videre hatt manglende gyldighet til å kunne sammenligne kommuner på tvers, fordi de har vært utviklet lokalt og fordi de er basert på ulike målsettinger.



**Arealregnskapene er per i dag ulike** fordi det mangler en standard å se til. Ulik praksis rundt arealregnskap gjør det vanskelig å sammenligne på tvers av kommuner, ressurskrevende for nye kommuner som ønsker å lage et eget arealregnskap, og sårbart mtp. kunnskapen om det enkelte arealregnskapet og metoden som ligger bak.

Les mer om dette i kapittel 3.3.

Primært oppleves det at manglende ressurser er det viktigste hinderet for kommunene i å utvikle egne arealregnskaper. Særlig i landets minste kommuner er det ofte kun én planfaglig ressurs. I slike tilfeller blir det vanskelig å kunne prioritere det å utvikle et arealregnskap.

### 1.3 Hva må til for å lykkes med arealregnskap?

For å lykkes med videreutvikling av arealregnskap som et verktøy er det helt sentralt å konkludere på hva som er intensjonen bak det å ta i bruk arealregnskap. Altså *hvorfor* skal man ha arealregnskapet, herunder hva som er formålet med arealregnskapet.


Hva som er formålet for verktøyet vil styre innholdet og indikatorer i et arealregnskap, men formålet bør også ses i sammenheng med hva som det er mulig å kunne si noe om. Altså om arealregnskapet utelukkende skal baseres på plandata, eller om det skal legges opp til å inkludere supplerende informasjon om utbyggingspotensialet og analyser mot datasett om faktisk arealbruk og arealressurser.

Dersom et arealregnskap skal være nyttig, må det kunne gi kommunene en oversikt over utbyggingspotensialet i nåværende og fremtidige områder og samtidig vise verdiene i de områdene bygges ned. På denne måten kan arealregnskapet brukes som et kunnskapsgrunnlag

som kan hjelpe kommunene til å vurdere om arealutviklingen er i tråd med kommunens egne målsetninger eller føringer fra regionale eller nasjonale myndigheter.

I tillegg må arealregnskapet være enkelt og forutsigbart. Et viktig funn i prosjektet er at arealregnskap raskt kan bli ressurskrevende – selv om det på papiret ikke ser slik ut. Flere har derfor foreslått en minimumsversjon, som er lett å forstå og lett å ta i bruk for alle kommuner. Deretter kan det vurderes en maksimumsversjon for de større kommunene. Se forslag til innhold og kilder i kapittel 5.3.

I tillegg vil entydige definisjoner og lik systematikk i gjennomføring være sentralt for å lykkes med et felles verktøy.



**For å lykkes må arealregnskapet:**

- være enkelt og forutsigbart
- og legge til grunn entydige definisjoner og lik systematikk i gjennomføring

**For å lykkes med utviklingen av arealregnskapet må man:**

- være tydelig på målene og intensjonen
- og se målene i sammenheng med hvilke kilder og data som er tilgjengelig og/eller mulig å samle inn

Les mer i kapittel 4.

#### 1.4 En pilotering av et felles arealregnskap

Arealregnskap er ikke noe nytt verktøy, men den er i høy grad ulikt benyttet mellom regioner og kommuner. Noen har tatt det i bruk, men da bygd det opp fra bunnen av med egne ressurser. I prosjektet har vi synliggjort et behov for arealregnskap som verktøy som kan være nyttig for alle kommuner og fylker. Ønske om et arealregnskap som verktøy har vært meldt tidligere, men er fortsatt ikke blitt realisert med en felles nasjonal praksis. Vi opplever således et ønske og en entusiasme hos fylkeskommuner og kommuner etter å få noen løsninger og konkrete tilskudd å forholde seg til slik at arealregnskap kan bli et verktøy for alle – med en samlende, felles praksis, uten at det blir for ressurskrevende.

Vi mener derfor at det neste steget for KMD er å initiere en pilot, hvor et forslag til arealregnskap utvikles og testes ut i noen kommuner. Utviklingen av mål, indikatorer og data som skal inngå i arealregnskapet bør utvikles i tett samarbeid med kommuner som har erfaring og som vet hvor ressurskrevende det eventuelt vil være. Dette for å kunne utvikle et arealregnskap som er enkelt og forutsigbart som på sikt kan bli et nyttig verktøy for alle landets kommuner og regioner.



Neste steg vil for KMD være å utvikle en pilot i og for kommunene, i tett samarbeid med kommunene. Piloten kan testes ut i noen kommuner og justeres, for å på sikt kunne bli en enkel og forutsigbar standard som alle landets kommuner kan ta i bruk.

Se mer i kapittel 5.3 for forslag til indikatorer og kilder for en minimums- og maksimumsversjon av arealregnskap.

Se også øvrige anbefalinger i kapittel 5.

## 2. INNLEDNING

Rambøll leverer med dette rapport for prosjektet «Kartlegging av praksis rundt bruk av arealregnskap i kommuneplan» på oppdrag for Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Oppdraget har pågått i perioden mars-juni 2020.

### 2.1 Om oppdraget

Plan og arealutvikling er et viktig og sentralt ansvarsområde i arbeidet med kommuneplaner. **Stortingsmeldingen «Berekraftige byar og sterke distrikt» (18, 2016-2017)**<sup>2</sup> trekker frem befolkningsutvikling, regionale ulikheter og klima- og miljøvennlig arealbruk som de store utfordringene for byer og distrikter i dag og i tiden som kommer. Det er et tydelig utviklingstrekk at byene kommer til å vokse, og det er ønsket politikk at distriktene skal styrkes gjennom befolkningsvekst, samtidig som nedbyggingen av knappe ressurser og fellesgoder som naturområder, dyrkbar jord, strandsoner, kulturminner og kulturmiljøer skal reduseres.

**Et arealregnskap** er et mulig verktøy som kan gjøre det tydeligere for kommunene hvor mye arealer de legger opp til at skal utbygges i årene fremover, samt skape en bevissthet om hvor mye dyrkbar jord eller områder med naturmangfold som blir borte. Sammenstilt med befolkningsprognoser kan et arealregnskap bidra til at kommunene gjør en kritisk gjennomgang av sine arealreserver.

Oppdraget gjennomføres for å gi KMD økt innsikt i praksis rundt bruk av arealregnskap i kommuneplan, samt muligheter og anbefalinger for hvordan videreutvikling av arealregnskap som verktøy for planlegging kan gjøres på best mulig måte. Dette vil kunne føre til at kommunene i større grad kan bidra til å oppfylle **Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging 2019-2023**<sup>3</sup>, hvor de pekes på som nøkkelaktører i arbeidet med å realisere en bærekraftig samfunnsutvikling, med bidrag fra fylkeskommunene og statlige myndigheter.

Målsettingene er at arealregnskap skal bli et nyttig verktøy i regional og kommunal arealplanlegging. Arealregnskapet må da være enkelt og forståelig, og kildene og metoden må være lett tilgjengelig for kommuner og fylkeskommuner.

Formålet med dette oppdraget har vært todelt. Den første delen handlet i hovedsak om å kartlegge praksis rundt bruken av arealregnskap i kommuneplanen. Dette dannet utgangspunktet for oppdragets andre del hvor formålet var å gi en vurdering av muligheter og anbefalinger for videre arbeid med arealregnskap, og hvordan det kan bli et bedre verktøy i kommuneplanprosesser.

#### De nasjonale forventningene trekker opp fire fremtidige utfordringer:

- Å skape et bærekraftig velferdssamfunn
- Å skape et økologisk bærekraftig samfunn gjennom blant annet en offensiv klimapolitikk og en forsvarlig ressursforvaltning
- Å skape et sosialt bærekraftig samfunn
- Å skape et trygt samfunn for alle

<sup>2</sup> <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-18-20162017/id2539348/>

<sup>3</sup> <https://www.regjeringen.no/contentassets/cc2c53c65af24b8ea560c0156d885703/nasjonale-forventninger-2019-bm.pdf>



## 2.2 Hva er et arealregnskap?

På et overordnet nivå kan arealregnskap brukes i et regionalt eller nasjonalt perspektiv, for statlige og fylkeskommunale myndigheter å følge med på arealutviklingen, herunder typer arealer og hvor mye som bygges ned. Arealregnskap kan også brukes som et kommunalt planleggings- og utviklingsverktøy, hvor kommunene kan legge til rette for rekkefølgestyrt utbygging av bolig- og næringsområder basert på blant annet befolkningsprognoser.

Arealregnskap blir benyttet noe ulikt mellom kommuner som har tatt verktøyet i bruk, men vi ser primært at arealregnskapet er benyttet som et kunnskapsgrunnlag som oppsummerer dagens status for et gitt areal. I dette prosjektet er fokus på kommunens areal, og et typisk arealregnskap vil dermed si noe om fordeling av det totale arealet i en kommune.

I tillegg kan arealregnskap også være et planleggingsverktøy for fremtidig utvikling av areal. Gjennom å vite hvor mye areal kommunen har, herunder hvor mye areal som er bebygd / kan bebygges, vil kunnskapsgrunnlaget kunne benyttes til å si noe om ønsket eller forventet utvikling i tiden fremover.

**Et arealregnskap** kan være et kunnskapsgrunnlag som sier noe om dagens status for kommunens areal. I tillegg kan arealregnskap være et planleggingsverktøy for fremtidig utvikling.

Hva som inngår i et arealregnskap vil være ulikt ut fra hvilke målsettinger og tilhørende indikatorer kommunen eller regionen har sett behov for å få et kunnskapsgrunnlag om. Det betyr at *noen* arealregnskaper primært er rettet mot bolig- og næringsutbygging. Dette kan være arealregnskap som viser til det som faktisk befinner seg på arealene, som for eksempel boliger, næring og infrastruktur. Noen arealregnskap har primært informasjon om planreserven<sup>4</sup> eller utbyggingspotensialer – for eksempel ferdigregulerte tomter som synliggjør potensialer for utbygging av boliger og næring. Dette kan igjen benyttes inn i å synliggjøre utbyggingspotensial knyttet til begrensede transformasjonsområder eller mer generelt til fortettingsstrategier.

I andre tilfeller er arealregnskapet rettet mot kvalitetene i de arealene som omdisponeres, bygges ned eller forbrukes, for eksempel LNFR-områder (Områder til landbruks-, natur-, friluft- samt reindriftsformål). KOSTRA-tall for nedbygging av jordbruksjord kan fungere som et arealregnskap, det samme kan ulike typer kommunale «grøntregnskap» (slik som i Oslo kommune<sup>5</sup>).

Enkelte fylkeskommuner og kommuner har også utviklet ulike metoder for å beskrive status og utvikling i forbindelse med regionale og kommunale planer. Målene eller indikatorene som brukes er avledet av målsetninger i planarbeidet, som for eksempel boligtetthet innenfor soner, andel av befolkning som bor med gangavstand til knutepunkter eller endring i reisemiddelfordeling. Slike indikatorsett kan inneholde tall om ulike typer areal.

Med andre ord benyttes arealregnskapet ulikt og er dermed ikke en entydig betegnelse.

Det er per i dag ingen konkret krav i loven om at kommuner skal benytte arealregnskap som verktøy. Men tankegangen om å ha kunnskap om arealet, og således et regnskap for det, har vært en del av plansystemet i lang tid.

<sup>4</sup> Planreserven er et begrep som viser til antall boliger eller kvadratmeter bolig-/næringsareal som kan bygges ut i gjeldende reguleringsplaner.

<sup>5</sup> <https://magasin.oslo.kommune.no/byplan/kartlegger-gront-i-oslo#gref>

Ifølge plan- og bygningslovens § 11-5 skal kommunen ha en arealplan for hele kommunen (kommuneplanens arealdel) som viser sammenhengen mellom framtidig samfunnsutvikling og arealbruk.

I sin veiledning av kommunene anbefaler Kommunal- og moderniseringsdepartementet at sammenhengen mellom befolkningsvekst og arealbehov må komme tydelig frem.

Arealregnskap er et verktøy som har vært diskutert gjennom flere år – et sentralt spørsmål nå er hvordan å gjøre arealregnskapet til et tilgjengelig og nyttig verktøy for kommuner og fylkesnivå i arealplanlegging fremover. I så måte har dette prosjektet hatt et undersøkende formål, og nettopp tatt utgangspunkt i at «arealregnskap» brukes som et vidt begrep som kan favne mange ulike dimensjoner ved arealendringer.

### 2.3 Viktige begreper

Følgende begreper er sentrale i rapporten og forklares derfor innledningsvis.

**Regional plan:** Regional plan kan gjelde for hele fylket, for deler av fylket, eller den kan ta opp mer avgrensede tema for hele eller deler av fylket. Regional plan skal legges til grunn for regionale organers virksomhet og for kommunal og statlig planlegging og virksomhet i regionen (pbl<sup>6</sup> § 8-2).

**Kommuneplan:** Alle kommuner er pliktige å ha en kommuneplan som kommunens overordnede styringsdokument. Den skal gi rammer for kommunens egen virksomhet, samt bruk og vern av arealer i kommunen. Kommuneplanen deles inn i en samfunnsdel og en arealdel, hvor sistnevnte inkluderer juridisk bindende arealplankart.

Kommuneplanens samfunnsdel «skal ta stilling til langsiktige utfordringer, mål og strategier for kommunesamfunnet som helhet og kommunen som organisasjon» (pbl § 11-2). Samfunnsdelen skal inneholde en handlingsdel, som angir hvordan kommuneplanens samfunnsdel skal gjennomføres (pbl §11-1) og som skal ligge til grunn for kommunens økonomiplan som angir hvordan kommunen skal bruke sine midler for å iverksette prioriterte oppgaver (Kommuneloven § 14-2). For å sikre en sammenheng mellom samfunnsdelen og arealdelen lar mange kommuner samfunnsdelen ende opp i en arealstrategi som beskriver overordnet hvordan målsettingene i samfunnsdelen skal følges opp i arbeidet med arealdelen.

Kommuneplanens arealdel skal vise:

«sammenhengen mellom framtidig samfunnsutvikling og arealbruk. (...) Kommuneplanens arealdel skal angi hovedtrekkene i arealdisponeringen og rammer og betingelser for hvilke nye tiltak og ny arealbruk som kan settes i verk, samt hvilke viktige hensyn som må ivaretas ved disponeringen av arealene. Kommuneplanens arealdel skal omfatte plankart, bestemmelser og planbeskrivelse hvor det framgår hvordan nasjonale mål og retningslinjer, og overordnede planer for arealbruk, er ivaretatt»

(pbl §11-5)

<sup>6</sup> Plan- og bygningsloven

**Reguleringsplan:** Reguleringsplan er et arealplankart med tilhørende bestemmelser som angir bruk, vern og utforming av arealer og fysiske omgivelser. En reguleringsplan gjelder på et lavere nivå enn kommuneplanen, og er tilknyttet bestemte områder (som kan variere i størrelse).

**Arealbruk:** I denne rapporten vil «arealbruk» betegne hva et areal faktisk brukes til. Dette kan for eksempel være bebygde områder brukt til bolig, næring, rekreasjon eller samferdselsformål, eller arealer som er ubebygget (uavhengig av om det er i bruk til landbruk eller ikke). Arealbruken ligger til grunn for flere datasett som arealressurskart fra Norsk institutt for bioøkonomi (NIBIO) tilpasset ulike målestokker samt Statistisk sentralbyrås (SSB) datasett om arealbruk og tettstedsavgrensninger. Endring av arealbruk vil vi betegne som **faktisk arealforbruk**.

**Arealformål:** Arealformål er et begrep i plan- og bygningsloven som definerer hva slags arealbruk som er tillatt innenfor et avgrenset areal. Når arealformålet endres i en kommuneplan vil vi i rapporten omtale dette som en omdisponering eller **planlagt arealforbruk**, mens en endring av arealformål i reguleringsplan vil betegnes som omregulering.

**Byggeformål:** Omfatter hovedformålene *bebyggelse og anlegg og samferdselsanlegg og teknisk infrastruktur*, til forskjell fra de andre hovedformålene der det er begrenset adgang til å oppføre nye bygninger eller konstruksjoner (som grønnstruktur, forsvaret, LNFR-områder eller formålet for bruk og vern av sjø og vassdrag).

**Utbyggingsområde/utbyggingsareal:** Områder med hovedformålene bebyggelse og anlegg som ikke er bygget ut.

**LNFR-områder:** Områder avsatt til landbruks-, natur-, friluftformål samt reindrift. Utgangspunktet er at LNFR-områder ikke er byggeområder, og at det kun skal tillates bebyggelse direkte knyttet til landbruk, natur, friluftsliv og reindrift<sup>7</sup>. PBL (§ 11-7) åpner likevel for areal for spredt bolig-, fritids- eller næringsbebyggelse, forutsatt at bebyggelsens omfang, lokalisering og formål er nærmere angitt i planen.

**Arealressurs:** Fellesbetegnelse på de ubebygde områdene klassifisert etter markslagstyper. Dette sier noe om hvordan overflaten på arealene ser ut (grunnforhold og vegetasjon), og hvor egnet de er for dyrking og naturlig plantevekst.<sup>8</sup> Dette ligger til grunn for arealressurskart fra NIBIO tilpasset ulike målestokker.

<sup>7</sup> <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/planlegging-for-spredt-bolig--fritids--og-naringsbebyggelse-i-landbruks--natur--frilufts--og-reindriftsomrader-lnfr-omrader/id2696910/?ch=1>

<sup>8</sup> Statistisk sentralbyrå (2013): Arealbruk og arealressurser - Dokumentasjon av metode, s. 9. [https://www.ssb.no/natur-og-miljo/artikler-og-publikasjoner/\\_attachment/106908?\\_ts=13de89c28c8](https://www.ssb.no/natur-og-miljo/artikler-og-publikasjoner/_attachment/106908?_ts=13de89c28c8)

## 2.4 Metodisk fremgangsmåte

Gitt vår todelte fremgangsmåte for oppdraget gjennomførte vi dokumentanalyser og intervjuer i oppdragets første del, etterfulgt av sammenstilling og analyse. Oppdragets del to bestod av gjennomføring av et referansegruppemøte, etterfulgt av sammenstilling og analyse.

### Caseutvelgelse

For oppdragets kartleggingsdel gjorde vi et utvalg av fire ulike case bestående av fylkeskommuner med tilhørende fylkesmannsembete, og to kommuner fra hver av de fire fylkene. Utvalget ble gjort med ønske om å dekke ulike befolknings- og arealstørrelse, geografisk plassering og ulike arealpolitiske utfordringer. Ved å velge ulike case med ulike kjennetegn og utfordringer har vi kunnet gi rike beskrivelser av erfaringer om behov for, og bruk av, arealregnskap i kommuneplaner. De fire casene er Nordland fylke med kommunene Vestvågøy og Lødingen, Rogaland fylke med kommunene Karmøy og Time, tidligere Buskerud fylke med kommunene Gol og Hol, samt tidligere Østfold fylke med kommunene Fredrikstad og Sarpsborg.

### Dokumentanalyser og intervjuer

I de ulike casene har vi gjennomført dokumentanalyser og intervjuer med et utvalg informanter. Vi har gjennomgått relevante dokumenter fra de ulike fylkeskommunene og kommunene, tillegg til nasjonale forventninger. For hvert case gjennomgikk vi kommunale og regionale planstrategier, fylkesplaner, kommuneplanens samfunnsdel og arealdel, herunder arealregnskap, samt andre relevante faglige dokumenter. De involverte aktører i oppdraget har bidratt til å identifisere sentrale kilder.

Vi har gjennomført intervjuer med ansatte i kommune, fylkeskommune og fylkesmannsembete som i hovedsak utarbeider eller saksbehandler regionale planer og kommuneplanens arealdel. Intervjuene ga oss dybdeinnsikt i aktørenes erfaringer, forståelse og betraktninger om arealregnskap i planprosesser. Ved å intervju ansatte fra de tre instansene fikk vi mulighet til å samle et helhetlig bilde og forståelse av arbeidet med arealregnskap, samtidig som vi kunne løfte frem problemstillinger sett fra ulike perspektiver. Dette ga oss god data i kartleggingsdelene av oppdraget, og ga oss et godt utgangspunkt for oppdragets andre del, som omhandlet muligheter og anbefalinger om videre arbeid med arealregnskap.

### Referansegruppe

I prosjektets del to har vi gjennomført et referansegruppemøte med et utvalg av informantene fra intervjuene, samt representanter fra KMD. I referansegruppemøtet presenterte vi funn fra dokumentanalysen og intervjuene. Dette være seg informasjon om hvordan arealregnskap blir benyttet i kommuneplanprosesser, og hvilke erfaringer representanter fra fylkeskommune, fylkesmannsembete og kommune har gjort seg. Dette la grunnlaget for en samskapende diskusjon om hvilke muligheter som ligger i bruk av arealregnskap og anbefalinger for videre arbeid.

## 2.5 Leseveiledning

Resten av rapporten er inndelt etter følgende kapitler:

**Kapittel 3: Dagens praksis** rundt bruk av arealregnskap, inkludert eksempler fra fylkesnivå og kommuner

**Kapittel 4: Vurderinger av nytteverdi og muligheter** for arealregnskap som verktøy og hva som er viktig å hensynta for å lykkes med utviklingen av arealregnskap

**Kapittel 5: Anbefalinger** for nasjonalt, regionalt og lokalt nivå i videre utvikling av arealregnskap

### 3. DAGENS PRAKSIS RUNDT BRUK AV AREALREGNSKAP

I dette kapittelet oppsummerer vi hvordan kommuner og fylker benytter arealregnskap i dag. I intervjuer med kommuner og fylker har vi kartlagt dagens praksis. I tillegg har vi undersøkt nytteverdien i arealregnskap som et verktøy. Det er kommunal og fylkeskommunal praksis og opplevd nytteverdi som fremkommer i dette kapittelet.



Flere trekker frem at man er på vei mot en strammere arealforvaltning, og at statlige planretningslinjer og FNs bærekraftsmål kommer høyere på agendaen. Enkelte trekker frem at disse målene og retningslinjene gir rom for tolkning, men fremhever at arealregnskap likevel kan være et verktøy som bidrar positivt til å øke kommuners potensiale for måloppnåelse.

Det er likevel andre utfordringer som kommunene også sitter med i det daglige, som påvirker arealplanlegging og -utviklingen, men som ikke er knyttet til eller kan løses ved bruk av arealregnskap. Dette gjelder bl.a.:

- Samfunns- og arealplanlegging i lys av kommunal fraflytting, og dets påvirkning på politikernes ønske om å tilrettelegg mest mulig for dem som ønsker å bo i kommunen.
- Hvordan sikre at bestemmelser om hvor virksomheter skal lokaliseres opprettholdes når de ønsker å etablere seg. Her trekkes staten selv frem som en stor og sterk utbygger det er vanskelig å si nei til når de ønsker en lokalisering som ikke er i tråd med egne retningslinjer.
- Hvordan man kan og bør utvikle byen basert på viktige, fremtidige nasjonale transportinfrastrukturprosjekter (togstasjon), hvor prosessene trekker ut i tid og skaper et planleggingsvakuum og en kommunal usikkerhet.
- Hvordan opprettholde god kvalitet ved fortetting og utbygging rundt knutepunkt.

Selv om resten av rapporten fokuserer spesifikt på arealregnskap, er det viktig å også huske på at disse utfordringene er reelle og fortsatt vil være der selv om man får på plass et felles arealregnskap.

#### 3.1 Praksis på fylkesnivå

På fylkesnivå har vi registrert stor interesse for å dokumentere arealendringer både blant representanter for fylkesmannsembetene og for fylkeskommunene. Vi har registrert ulike tilnærminger til hvordan fylkeskommunene setter opp oversikter over arealendringer og hvordan fylkeskommunene kartlegger og beskriver arealbeslag i sine planarbeider.

Et av fylkene som har kommet lengst i praksis av arealregnskap er gamle Østfold fylkeskommune. Her har de i samarbeid med kommunene lagd et kunnskapsgrunnlag for faktisk arealbruk og således benyttet arealregnskapet aktivt i planlegging av fremtidige arealendringer. De har med utgangspunkt i en total arealpott fordelt areal som kan omdisponeres til byggeformål mellom kommuner. I de andre fylkeskommunene har man valgt tilnærminger som handler om forholdet mellom forventet befolkningsvekst og planavklarte arealer til bolig og næring, regional strategi for jordvern eller mer komplekse indikatorer på areal- og transportutvikling.

Vi synliggjør praksis i de ulike fylkene i det følgende.

### **3.1.1 Viken fylke, tidligere Østfold**

Bakgrunnen for arealregnskapet i tidligere Østfold fylke er regional plan «Østfold mot 2050» (2009).

#### **Utarbeidelse og fordeling av «arealpott» i tidligere Østfold**

I planarbeidet har fylkeskommunen utarbeidet en «arealpott» for de fire delområdene i fylket: Mosseregionen, Indre Østfold, Nedre Glomma og Halden. Arealpotten ble basert på det faktiske og planlagte arealforbruket forut for planarbeidet, samt målet i fylkesplanen om en reduksjon av planlagt arealbruk med 2,5 kvm pr. innbygger pr. år frem mot 2050. I arealpotten er det angitt en grense for hvor stort areal hver kommune kan omdisponere fra LNF-områder til utbyggingsområder frem til 2050. Arealpotten er videre fordelt etter rekkefølgebestemmelser slik at ikke alt areal var tilgjengelig i første kommuneplanperiode. Som utbyggingsområder inngår hovedformålene bebyggelse, anlegg, samferdselsanlegg og teknisk infrastruktur.

For å kunne følge opp bestemmelser og mål i planen fikk Østfold fylkeskommune Asplan Viak til å utarbeide en metode for å føre et regnskap over endringer i planlagt arealbruk. Dette arealregnskapet bygger på en modell for utvikling i Østfold (transporteffektivitetsmodellen) som også ble utarbeidet av Asplan Viak i forbindelse med rullering av fylkesplanen. I tillegg til modellen og målet om redusert planlagt arealforbruk per innbygger, tar potten utgangspunkt i befolkningsframskrivninger for de ulike områdene. Her benyttet fylkeskommunen egne prognoser gjort i programmet Panda.

Arealpotten åpner for å omdisponere LNF-områder fremover i tid, men den åpner ikke for å omdisponere LNF-arealer hvor som helst i kommunene. Områdene der omdisponering er mulig frem mot 2050 lå innenfor en buffer av 50 meter fra SSBs tettstedsavgrensning. Denne tettstedsavgrensningen har i den senere tiden blitt justert slik at mulig utbyggingsareal har blitt redusert. I plankartet i fylkesplanen er det tegnet inn langsiktig grense for utbygging og avmerket mulig fremtidig tettstedsareal. Det er arealpotten som styrer hvor store arealer kommunene får omdisponert av disse arealene. I tillegg er det rekkefølgebestemmelser på tre kommuneplanperioder. I den første fireårsperioden (2009-2013) ble det lagt til grunn at kommunene ikke skulle omdisponere noen nye arealer men husholdere med de arealene som allerede lå inne i kommuneplanene.

Dataene som dannet grunnlaget for det første arealregnskapet og arealpotten er kommuneplanene, befolkningsprognoser (enten SSBs MMM-alternativ eller egne prognoser i Panda/KOMPAS), AR5-data (som viser arealbruk og arealressurser), ortofoto (i kombinasjon med AR5). Basert på dette kan kommunene benytte seg av metoden utarbeidet for fylkeskommunen og gjøre et regnskap på hvor mye LNF og grønnstruktur som vil bli omgjort til utbyggingsområder og omvendt. Da vil det også være mulig å se hvor mye av arealpotten kommunen har brukt siden sist regnskap, og om man har oppnådd målet om redusert arealbruk per innbygger per år frem mot 2050.

Regneark som oppsummerer fremtidig utbyggingsareal innenfor fylkesplanens langsiktige tettstedsavgrenning, er her illustrert i figur 3-1, for kommunene Sarpsborg, Fredrikstad og Hvaler.

Figur 3-1 Eksempel på regneark fra arealregnskap i Østfold

	Sarpsborg	Fredrikstad	Hvaler <sup>3</sup>	Sum
Fremtidig utbyggingsareal innenfor fylkesplanens langsiktige tettstedsavgrenning [daa]	4 944	7 740		12 684
Tatt i bruk pr 01.01.2010 [daa]	1 643	2 133		3 776
Rest til disposisjon [daa]	3 300	5 606	223	9 129
Andel tatt i bruk	33 %	28 %		30 %

Kilde: Fra Asplan Viaks rapport: Arealregnskap for Østfold Utgave: 02 Dato: 2010-12-10

Erfaringene fra informanter både fra regionalt og kommunalt nivå er at arealregnskapet er positivt som et kunnskapsgrunnlag og gir bedre planlegging. Samtidig har metoden vist seg vanskeligere å bruke for en del av kommunene enn det fylkeskommunen så for seg i utgangspunktet. Det er fortsatt uklart for enkelte kommuner hvordan arealendringene skal beregnes og hvilke data som skal inn, og det arbeides fortsatt med å utvikle metoden og gjøre den mer forståelig.

Metoden kan raskt bli omfattende, noe som gjør at arbeidet med arealregnskap blir ressurskrevende for kommunene. Det tar lang tid å sette seg inn i metoden for den som skal gjøre regnskapet, og først etter å ha gjort regnskapet et år, er man ordentlig inne i metoden. Mye kompetanse går derfor tapt for kommunen hvis den ansvarlige for arealregnskapet bytter jobb eller oppgaver. Selve arealregnskapet i Østfold gjøres i Excel med data hentet ut fra matrikkelen av geomatikk-/kartavdelingen.



#### Erfaringer med å dele arealpotten mellom kommuner

I utgangspunktet er det definert en arealpott med utgangspunkt i fire regioner i Østfold - ikke for hver enkelt kommune. Tanken var at hver enkelt region skulle arbeide sammen om å fordele arealpotten mellom kommunene. Dette har kun blitt gjennomført for to regioner; Halden og Nedre Glomma.

Tilbakemeldingene fra Indre Østfold har vært at det har vært problematisk å fordele arealpotten mellom kommunene blant annet fordi det oppfattes som at man fordeler potensiell vekst mellom kommunene  
 – altså at potten kan ende med å forfordele noen kommuners muligheter for befolkningsvekst til fordel for andre. Siden alle kommunene ønsker vekst, har ingen av kommunene ønsket å godta en mindre del av potten enn de andre. For Indre Østfold er det et forhåndstall som gjelder i stedet for en fast arealpott – vekst i befolkning til et visst nivå vil gi høyere pott for hele regionen.

### 3.1.2 Rogaland fylke

Rogaland fylkeskommunen har lenge arbeidet med å sammenstille og analysere ulike data for endringer i arealbruk og omdisponering av arealer i fylket. Fylkeskommunen lager regionale areal- og transportplaner for hver av de fire delområdene av fylket - Dalane, Jæren, Ryfylke og Haugalandet. Til den regionale planen for Haugalandet ble det laget analyser både av boligarealer og næringsarealer, og arbeidet ble gjort i samarbeid med Hordaland fylkeskommune.

Til boliganalysen ble det utviklet en metode for å identifisere og kvantifisere ledig boligareal (altså ubebygde arealer som potensielt kan bygges ut med nye boliger) som var avsatt i kommuneplaner og fylkesdelplan. Summen av ledig boligareal er vist per kommune. Det ble også gjort en beregning av det faktiske arealforbruket til bolig i perioden 2004-2011. Boliganalysen inneholder også en analyse av boligbyggingen med vekt på hvor mange, hva slags typer og hvor boligene ble bygget, fordeling mellom fortetting og nye byggeområder og hvilken tetthet det ble bygget med i nye boligområder.

En tilsvarende analyse ble laget for å avdekke hvor store næringsarealer som var avsatt i kommuneplaner og fylkesdelplan, men ikke var bygget ut, hvor stort det arealforbruket til næring hadde vært, fordeling av nybygging på fortetting i eksisterende områder, og bygging i nye områder og tettheter i nye næringsområder. Til sammen danner analysen av ledige boligarealer og ledige næringsarealer et grunnlag for utforming av den regionale planen, ved at den sier noe om omfanget av ledig utbyggingsareal i kommuneplan og fylkesdelplan, forventede tettheter i nye områder og hvor mye areal som har blitt forbrukt.

I figur 3-2 vises et eksempel på næringsarealanalyse fra Regional plan for areal og transport på Haugalandet.

**Figur 3-2: Eksempel på oversikt over arealforbruk som følge av næringsbygg på nytt areal i perioden 2004-2010.**

	Industri/ lager	Kontor	Forretning	Hotell/ overnatting/ restaurant	Sum
Sum næringsbygg på nytt areal (m <sup>2</sup> BRA)	67 473	13 160	99 308	3 926	183 867
Gjennomsnittlig tetthet på nytt areal	35 %	40 %	40 %	50 %	38 %
Sum arealforbruk 2004-2010 (daa)	193	33	248	8	482
Sum arealforbruk pr år (daa)	28	5	35	1	69

Kilde: Næringsarealanalyse – Regional plan for areal og transport på Haugalandet, Rogaland og Hordaland fylkeskommuner 2012, figur 3.11.

De regionale planene for delområder i Rogaland skiller seg litt fra hverandre, også fordi de er utarbeidet på ulike tidspunkter. Regional plan for Jæren 2050 ligger nå til offentlig ettersyn. I kunnskapsgrunnlaget ligger liknende analyser av ledige bolig- og næringsarealer som ble gjort for Haugalandet, men her er koblingen til befolkningsutvikling gjort eksplisitt ved at rapporten beregner potensialet for nye innbyggere og nye arbeidsplasser.

Det er ikke satt noen konkrete mål om omfanget av omdisponering av arealer i de regionale planene, men planene styrer areal- og transportutviklingen gjennom planprinsipper, kart, bestemmelser og retningslinjer. Våre informanter i fylkeskommunen og hos fylkesmannen er likevel opptatte av at areal- og transportutviklingen må overvåkes og tallfestes. Spesielt for de mest sentrale delene av fylket vil det også være viktig å få data knyttet til utviklingskorridorer. Det arbeides derfor med å utvikle et sett med indikatorer for oppfølging av de regionale planene, blant annet med arealforbruk, omdisponering, boligbygging, næringslokalisering «Rett virksomhet på rett sted» og endring i reisemiddelfordeling.



### **Arealregnskap og målsettinger for jordbruksarealer**

Den klareste formuleringen av et mål for arealforbruk i Rogaland finnes i regional jordvernstrategi som fylkeskommunen vedtok i 2019. Der er det satt et mål om hvor mange dekar jordbruksjord som rent fysisk kan bygges ned årlig. Dette målet skiller seg fra det som rapporteres til KOSTRA-basen, ved at KOSTRA-tallene viser nedbygging som endring av arealformål ved reguleringsvedtak. Fylkestinget har bedt fylkesrådmannen om å utarbeide et rapporteringssystem for jordvernmålet i jordvernstrategien, og dette vil bli en form for et arealregnskap for jordbruksarealer.

Våre informanter i Rogaland mener at analysene av ledige utbyggingsarealer, bolig- og næringsutbygging, forventet befolkningsutvikling og faktisk nedbygging av jordbruksjord utgjør et fruktbart kunnskapsgrunnlag for dialog mellom fylke og kommuner, og mellom administrasjon og folkevalgte både på regionalt og kommunalt nivå. Det ble også påpekt at ny kunnskap og bevissthet om betydningen av naturarealer for en rekke funksjoner som artsmangfold, karbonlagring, fordrøyning av nedbør og flomhåndtering burde føre til at vi får et system som også overvåker arealendringer i disse restarealene. Arealregnskapet bør også omfatte sjøarealene.

Informantene peker på at datagrunnlaget for arealregnskap må få høyere kvalitet. Oppføring av nye bygg på landbrukseiendommer utgjør en stor andel av den fysiske nedbygging av dyrka jord, men fordi det ikke skjer en endring av arealformålet går denne endringen i arealbruk under radaren. Det må utvikles systemer for overvåkning av jordvern som viser fysisk nedbygging av dyrka jord og ikke bare endring av arealformål.

Arealressurskartsettene fra NIBIO, med AR5 som det mest detaljerte, er en kilde til oversikt over arealbruksendringer, men kartsettet oppfattes ikke å være oppdatert nok. AR5 bygger på flyfotografering av kommunenes arealer, men har noen svakheter knyttet til hvor ofte det gjennomføres nye fotograferinger. I dag varierer tidspunktene for når oppdateringen gjøres og det kan gå flere år mellom hver nye fotograferingsrunde, noe som gjør at det egner seg dårlig til å gi en jevnlig oversikt over endringer i arealbruk over tid. AR5 er heller ikke vurdert å være en god nok kilde for sammenligninger mellom kommuner fordi årstallet for siste oppdateringen varierer fra kommune til kommune.

For å supplere AR5 utvikles det egne datasett i SSB. Her synliggjøres arealbruk for nye bygg fra matrikkelen for å identifisere områder som er bygget ned siden siste oppdatering av AR5. SSB beregner da hvor mye areal som bygges ned rundt nybyggene og dataene i AR5 suppleres med disse verdiene. Informantene mener at SSBs datasett om arealbruk og arealressurser på sikt vil bli en nyttig som en dataserie som dokumenterer endringer i arealbruk.

### **3.1.3 Nordland fylke**

I Nordland er det drøye 40 kommuner, hvor de fleste av disse har under 20 000 innbyggere. Kommunene har som regel veldig lite ressurser til planarbeid, hvor mange planleggere sitter alene, uten et fagmiljø rundt seg. Vår informant oppgir at det ikke er kompetansen hos de ansatte som er utfordringen, men heller at det er få ressurser satt av til å jobbe med plan- og arealarbeid. På fylkeskommunalt nivå gjøres det mye veiledning innen arealplanlegging, hvor det gis uttalelser på alt av kommuneplaner og høringer. Samtidig arrangerer de ulike nettverk for kommunene hvor det blant annet er fokus på å veilede kommunene i deres planarbeid. Veiledningen gis i henhold til de arealpolitiske retningslinjene i fylkesplanen.

I de arealpolitiske retningslinjene for Nordland er det formulert mål innenfor en rekke temaer: by- og tettstedsutvikling, kystsoner, klima og klimatilpasning, naturressurser og kulturminner. Retningslinjene skal legges til grunn i kommunenes arealplanlegging og kan brukes som grunnlag for innsigelser.

Når det gjelder bruk av arealregnskap, oppgir vår informant at de ikke tidligere har hatt et arealregnskap. De holder nå på med å utarbeide en del indikatorer som sier noe om arealutviklingen i fylket, som innspill til det pågående arbeidet med planstrategien, men de har ingen oversikt over faktisk bruk av arealene. Det er særlig utfordrende å se utviklingen i arealbruken, og når det skal planlegges videre bruk. De opplever at de mangler et gyldig kunnskapsgrunnlag når de skal vedta planer som omhandler videre samfunnsutvikling og arealbruk.

Til tross for at Nordland ikke har et arealregnskap på fylkesnivå stilles det krav til at kommunene skal legge et arealregnskap til grunn for nye forslag til arealdisponeringer. Mange av kommunene har enkle former for arealregnskap, og fylkeskommunen vurderer å utarbeide en veileder for hva de ønsker i et arealregnskap og hva de forventer av kommunene. Det foreslås å stille et minimumskrav til hva et arealregnskap må inneholde som er lite tid- og ressurskrevende, og samtidig åpne for mer detaljerte former for kommuner som ønsker, og ser behov for, det.

Informanten påpeker avslutningsvis at et arealregnskap bør bestå av en oversikt over tilgjengelig og planavklarte områder i kommunen, fordelt på ulike formål. Det henvises til at det er et formelt krav om utredning av alternativer i h.h.t. forskrift om konsekvensutredninger, og at dersom det ikke foreligger noen oversikt over hva som er utgangspunktet (tilgjengelige og planavklarte områder) har man ikke noe null-alternativ å vurdere potensielle nye utbyggingsområder opp mot.

#### **3.1.4 Viken fylke, tidligere Buskerud**

I tidligere Buskerud fylkeskommune forteller vår informant at mange Buskerud-kommuner ønsket at fylkeskommunen skulle ta en aktiv rolle i å utarbeide et arealregnskap og at de selv også ønsket å utarbeide et arealregnskap. De har snakket mye om å få det til, men de kom ikke i gang. Det fortelles at en kombinasjon av flere ulike faktorer har gjort det vanskelig å komme i gang med arealregnskap. Det ene har vært manglende fagressurser generelt og manglende kunnskap og kompetanse om arealregnskap spesielt. I tillegg ble det en del ekstra oppgaver for fylkeskommunen i overgang til Viken fylkeskommune, noe som gjorde at arealregnskap ikke ble prioritert ovenfor andre oppgaver.

I Regional plan for areal og transport i Buskerudbyen 2013-2023, oppfordres kommunene til å arbeide med arealregnskap i sine planer:

«En rekke tiltak er foreslått i handlingsprogrammet som setter fokus på oppfølging av ovennevnte mål; bl.a. [...] Etablering av felles målesystem/arealregnskap som kunnskapsgrunnlag for å følge arealutvikling over tid og som drøftingsgrunnlag for å vurdere virkemiddelbruk for å få til den ønskede utvikling i hver av kommunene. Målesystemet skal også brukes av kommunene i utvikling av mer konkrete og differensierte mål og vekstambisjoner for den enkelte kommune».

*Regional plan for areal og transport i Buskerudbyen 2013-2023*

Informanten fra fylkeskommunen mener at man burde ha en lik metode for arealregnskap, slik at kommunene kan drive erfaringsutveksling. Arealregnskap er mye forskjellig; hvordan man gjør det, hva man skal bruke det til, og hvordan man kan utvikle en metode som er god for alle i alle tilfeller. Det er store geografiske forskjeller internt i Buskerud og stor forskjell på

plankompetansen, og et godt arealregnskap som ser utfordringer på tvers av kommunale grenser burde også ta høyde for slike forskjeller.

På spørsmål om arealregnskap har noen nytteverdi, trekkes det frem som et verktøy for å se hvordan man faktisk bruker arealene, og se det i sammenheng med nasjonale, regionale og lokale mål. Dette eksemplifiseres ved at de ser at hytteområdene stadig videreutvikles, men at man ikke har oversikt over hvor store areal som brukes til ulike ting og hva det går på bekostning av. Skal det ha nytte må man se på «verdien» av arealene man kartlegger, og se det i sammenheng med strategiske grep i kommunene og hvordan disponeringen av arealer i gjeldende kommuneplaner understøtter disse strategiene. Det trekkes også frem at arealregnskap kan tydeliggjøre og skape forståelse for overordnet arealplanlegging sett opp mot kommunale strategier og behov blant politikere, og at det kan være nyttig å ha i planprosesser i forklarings- og forståelsesøyemed.

Informanten forteller at det finnes mange tilgjengelige databaser som kan brukes (dyrket mark, verdifulle skogsområder, verneområder, rødlistede arter, villreinsoner, mv.), men at man må ha kjennskap til og kunnskap for å bruke alle disse. Det er ikke noe poeng å lage et arealregnskap bare for å lage det – det må være nyttig og hjelpe kommunene. Fylkeskommunen ønsker ikke å dytte mer på kommuner som ikke har kompetanse og kapasitet i utgangspunktet. Så det er viktig at det utvikles et verktøy som gjør at arealregnskap blir informative og gode nok til at de kan brukes.

Avslutningsvis fortelles det at det som blir flagget fra sentralt hold blir prioritert; det fylkene *må* gjøre, tas tak i før ting det tenker de *burde* gjøre. Om det er et ønske å få til arealregnskap flere steder, burde det komme sterkere signaler om dette fra sentralt hold.

### **3.2 Praksis på kommunalt nivå**

Også på kommunenivå har vi registrert stor interesse for arealregnskap. Vi har snakket med flere arealplanleggere som har vært med å utvikle arealregnskap lokalt, og kommuner som har vurdert, men ennå ikke utviklet arealregnskap.

Vi synliggjør praksis i de ulike kommunene i det følgende.

#### **3.2.1 Kommunene i Østfold**

Fylkesplanen for Østfold krever at kommunene viser sitt forbruk av arealpotten frem mot 2050. Det gjør at kommunene må føre et arealregnskap minimum hver gang det utarbeides en ny kommuneplan. Arealregnskapet som ble gjennomført i 2009 i forbindelse med utarbeidingen av fylkesplanen danner grunnlaget for potten og det arbeidet kommunen gjør i kommuneplanrulleringen.

I etterkant av utregningen av arealpotten i 2009 ble det opp til kommunene i de ulike regionene å fordele potten mellom kommunene. Dette arbeidet ble kun gjennomført i Nedre Glomma og Halden. I Nedre Glomma ble fordelingen gjenstand for konflikt der én kommune begynte arbeidet uten å samarbeide nevneverdig med de andre kommunene i regionen. Av de andre kommunene ble det oppfattet som at man prøvde seg på et «første mann til mølla»-prinsipp og det endte med at kommunene gav innsigelser til hverandre. Til slutt måtte fylkeskommunen inn ved hjelp av rådgivende konsulent for å fordele arealpotten mellom kommunene basert på befolkningsframskrivninger og arealregnskapet fra fylket.

For kommunene vi har intervjuet i Nedre Glomma har arealregnskap vært et arbeid som skal gjennomføres i forbindelse med rullering av kommuneplanens arealdel. Det er ikke et «aktivt»

regnskap som blir oppdatert hvert år. Arealregnskapet blir gjennomført etter at man har laget arealplankartet og endret formål på ulike områder. Da blir oppgaven for geomatikk-/kartavdelingen og finne ut hvilke områder som har endret formål fra LNF/grønnstruktur til bebyggelse og anlegg eller samferdselsanlegg og teknisk infrastruktur, eller omvendt. Ut ifra dette kan man regne på om man har nådd målet om redusert planlagt arealbruk per innbygger per år. Arealregnskapet for Østfoldkommunene kartlegger altså ikke faktisk arealforbruk, men omfanget av hva som blir omdisponert i kommuneplanen.

Informanter fra begge kommuner i Nedre Glomma har en positiv holdning til arealregnskapet. Først og fremst er arealregnskapet et verktøy for å skape forståelse for og bevissthet rundt hvilke områder man legger inn eller tar ut av kommuneplanen, både for politikere og administrasjon. Spesielt har arealregnskapet vært nyttig for å skape forståelse blant nye politikere i formannskap og bystyret etter valget høsten 2019.

Regnskapet fungerer også som et godt styringsverktøy for å forvalte kommunens arealer og ressurser på en bedre måte med tanke på naturressurser og bærekraftsmålene. Kommunene setter pris på mer konkrete, regionale mål – fremfor de mer generelle nasjonale målene – som kan hjelpe dem å styre utviklingen i riktig retning. Informantene trekker også frem at arealregnskapet og arealpotten bidrar til å se regionen under ett. Informantene trekker i tillegg frem at prosessen har vært positiv for kommunene, men det har vært viktig at fylkeskommunen har vært tilstede og støttet og veiledet i arbeidet. Det etterlyses også en mer tilstedeværelse rundt disse temaene i etterkant. Informantene ser nytten av for eksempel et nettverk eller seminarer i regi av fylkeskommunen for å oppdatere nyansatte om bakgrunnen for arealregnskapet slik det er i dag.

Fredrikstad kommune skal det i etterkant av årets rullering av kommuneplanens arealdel gjennomføres arealregnskap årlig slik at kunnskapen om gjennomføringen ikke forsvinner i løpet av neste fireårs-periode. Se eksempler fra arealregnskapet i Fredrikstad, figur 3-3 og 3-4.

### Figur 3-3 Arealforbruk per innbygger

Tallene i oppsettet under som viser befolkningstetthet viser at vi har redusert arealbruken med 5,7 kvm i året fra 2009.

Befolkningstetthet	2009	2019
Areal eksisterende bebyggelse anlegg (BA) (m2)	40 195 760	39 709 872
Befolkning bosatt innenfor BA områder	67 472	73 710
Areal per hode innenfor BA/B områder (m2)	596	538,7
Totalt befolkning i Fredrikstad	74 192	81 910
Andel av befolkningen innenfor BA/B områder	90,9 %	89,9 %

BA: Bebyggelse og anlegg

B: Boligformål

Kilde: Utkast til kommuneplanens arealdel for Fredrikstad kommune 2020-2032.

Figur 3-4 Arealer fra LNF som skal omdisponeres i ny arealplan

Fra LNF - utveksling						
Formål 2009	Sum areal	Kolonneetiketter				Totalsum
Formål 2020	Radetiketter	Bebyggelse og anlegg	Samferdsel	Grønnstruktur	Bruk og vern av sjø	
Område						
	Alshus	1 167				1 167
	Bekkevold	7 180				7 180
	Borge u-skole	2 059				2 059
	Brattliparken			57 341		57 341
	Claseveien	1 820		8 820		10 640
	Evenrødveien	3 615				3 615
	Fuglevikbukta	26			44 820	44 845
	Gatedalen	31 951				31 951
	Haugåsen u-skole	3 374				3 374
	KB6	1 794				1 794
	Kiæråsen, langs elva			9 156		9 156
	Krabberød	3 500	0			3 500
	Kråkerøy ungdomsskol	6 148				6 148
	Kvernhuset	2 118				2 118
	Langøya	118		16 420		16 538
	Lislebystranda			18 088		18 088
	Riisløkka	39 767				39 767
	Rødåsen	52		7 525		7 577
	Seiersborg u-skole			3 067		3 067
	Skianlegget Veum	49 521		18 645		68 165
	Stabburveien	8 130				8 130
	Stjernehallen	2 023	2 856			4 879
	Tofteberg	892 798				892 798
	Tomteveien	18 399				18 399
	Ulvedalen	6 483				6 483
	Viker	18 088				18 088
	Viker småbåthavn	7 086				7 086
	Vikeråsen	5 385				5 385
	Øra øst	34 555				34 555
(*)	(tom)	15 971	0	3 555	32	19 558
	<b>Totalsum</b>	<b>1 163 128</b>	<b>2 856</b>	<b>142 616</b>	<b>44 852</b>	<b>1 353 451</b>

Kilde: Utkast til kommuneplanens arealdel for Fredrikstad kommune 2020-2032.

### 3.2.2 Kommunene i Rogaland

**Time** kommune har på initiativ fra arealplanavdelingen utviklet et arealregnskap til bruk for kommuneplanarbeidet. Utgangspunktet var oppfatningen av at det ville bli et behov for kommunen å kunne gi en oversikt over a) det samlede utbyggingspotensialet i kommunen, og b) hvilke jordbruksarealer som er planlagt nedbygget, og c) sette dette opp mot forventet befolkningsvekst.

**Arealregnskapet i Time kommune** blir lagt frem for politisk styringsgruppe for kommuneplanen og fungerer som et viktig kunnskapsgrunnlag for nåsituasjon og et planverktøy for fremtidig utvikling.

Dataene for boligpotensial er hentet fra nokså presise tall fra godkjente reguleringsplaner og omtrentlige anslag for boligbygging i fortetnings- og transformasjonsområder i kommuneplanen. Se figur 3-5.

**Figur 3-5 Arealregnskap for Time kommune**

Arealregnskap ved prognose med 1,5 % vekst/år	Prognose befolkningsvekst 2018-2030 (1)	Boligbehov (2)	Reserve i godkjente planer (delvis fortetting) (3) Tall pr 1.3.2019	Fortetnings-/transformasjonspotensial i planperioden (antall boliger) (5)	Sum reserve + fortetningspotensial	Behov antall boliger i nye utbyggingsområder (6)	Behov areal til Boligformål (i dekar) (7)	Forslag KP 2018-2030 (8)	Over-/underkapasitet utbyggingsområder I KP 18-30 (9)
<b>Bryne</b>	2228	1130	705 (4)	545 (inkl plan 0482)	1250	-127	0 daa	138 daa	138 daa
<b>Lye</b>	113	65	143	-	143	-53	0	92	92 daa
<b>Undheim</b>	-56	-28	74	-		-102	0	2	2 daa

Kilde: Areal- og fortetningsstrategi 2018-2040



### Usikkerhet rundt utbyggingstidspunkt

Time kommune opplever at en stor utfordring med beregningen av boligpotensialet er usikkerhet med tanke på utbyggingstidspunkt eller om området i det hele tatt blir bygget ut. I motsetning til de regionale planene er kommuneplanens tidshorisont etter loven satt til 12 år, og dette oppleves som et for kort tidsperspektiv.

Kommunen har i tråd med nasjonale og regionale føringer om jordvern og samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging lagt til rette for at mye av forventet vekst kan tas som fortetting og transformasjon innenfor eksisterende tettbebyggelse. Erfaringsmessig tar det likevel langt mer tid enn 12 år før mange av fortetnings- og transformasjonsprosjektene realiseres. Dette innebærer at det reelle tallet for bolig- og næringsutvikling i kommuneplanens arealdel som vil realiseres innen 12 årsperioden er langt lavere enn det går frem av planbeskrivelsen.

Selv om usikkerheten er størst for områder som kun er avsatt i arealdelen, kan også utbyggingstidspunkt for regulerte områder både innenfor tettstedene og i nye utbyggingsområder være usikkert. Rekkefølgekrav til opparbeiding av infrastruktur som større veier og vann- og avløpsanlegg er en av årsakene til at utbygginger av regulerte områder utsettes eller ikke realiseres, det andre er markedsmessige forhold som gjør at etterspørselen etter noen typer boliger (spesielt leiligheter) er lavere enn forventet. Det er også slik at noen regulerte områder ikke bygges ut fordi eieren ikke ønsker utbygging, og at kommunen ikke ønsker å ta i bruk retten til ekspropriasjon.

For å håndtere usikkerheten med tanke på utbyggingstidspunkt er området i arealregnskapet kategorisert etter når sannsynlig utbygging vil finne sted. Kategoriseringen etter

utbyggingstidspunkt er ikke helt låst, og den politiske styringsgruppa for kommuneplanen bruker denne variabelen aktivt for å skyve på utbyggingsområder. Informanten vår opplever at arealregnskapet gjør politikerne tryggere i sine avgjørelser om kommuneplanens arealdel, og gjør arealdelen til en bedre plan.

Time kommune er en jordbrukskommune med mye og svært god jordbruksjord. Kommunen har derfor sett det som nyttig at kvaliteten på jordbruksjorden som er avsatt til utbygging blir registrert. Til grunn for denne variabelen ligger data om arealressurser og jordsmonn fra NIBIO.

Figur 3-6 Eksempel på arealregnskap med periodisert boligbygging og arealressursklasse og dyrkningsklasse

Bryne bustadformål (i dekar)	Ingen rekkefølgekrav	Utbygging etter 2025	Utbygging etter 2030
Fulldyrka	21	70	105
Innmark	6	4	3
Skog	0	0	0

Bryne bustadformål (i dekar)	Ingen rekkefølgekrav	Utbygging etter 2025	Utbygging etter 2030
Klasse 1)	18	51	197
Klasse 2	3	24	40
Klasse 3	3	1	1

Kilde databaser AR5 og jordsmonn (Nibio) og Time kommune. Samansett av Time kommune

Kilde: Areal- og fortettingsstrategi 2018-2040

Den andre kommunen vi har intervjuet i Rogaland, **Karmøy** kommune, har et boligregnskap, ikke et arealregnskap.

**Boligregnskapet i Karmøy kommune** benyttes for å finne balansen mellom utbyggingsarealer og boligbehov

Boligregnskapet er satt opp for hver skolekrets, og bidrar derfor også til planleggingen av kommunalt tjenestetilbud og investeringer. I likhet med arealregnskapet i Time kommune er vår informant i Karmøy opptatt av usikkerheten som ligger i boligpotensialene. Dette håndteres ved at utbyggingspotensialene er kategorisert etter grad av realisme for gjennomføring. Dette bygger på både planstatus og lokalkjennskap til hva som ligger i området av teknisk infrastruktur (vei, vann og avløp).

Figur 3-7: Boligregnskap. Utbyggingspotensial for boliger. Fra Karmøy kommune

BOLIGAREALER. Ajourført per 09.11.2017							
Kommuneplanens arealdel 2014 - 2023							
UTBYGGINGSPOTENSIALE FOR BOLIGER. FORDELT PÅ BARNESKOLENES INNTAKSOMRÅDER.							
<b>Nye felt er vist med fet skrift</b>							
Programmet viser utbyggingsmulighetene som som ligger i godkjente reguleringsplaner der dette finnes, eller er en beregning av utbyggingsmulighetene som følger av kommuneplanen og de krav til utnyttelse som ligger i denne.							
<b>Forklaring på forkortelser:</b>							
<b>Kpt:</b> Vist i kommuneplan til boligformål. Ikke regulert eller byggemodnet.							
<b>Reg:</b> Boligformål og fastlagt utnyttelse i godkjent reguleringsplan. Ikke byggemodnet.							
<b>BM:</b> Tekniske anlegg er opparbeidet (byggemodnet). Området kan bebygges per <b>01.09.13</b> .							
SONE 1	Inntaksområde	Grunnkrets	Reguleringsplan	Kpl	Reg	BM	Sum
	11 Skudenesh.	507	125 Skudeneshavn		5		5
		508	108 Fladaberg		5	5	10
		508	118 Ershaug		10	5	15
		509	181 Raunfjell		150		150
		505	116 Hålandshøgda		35	10	45
		505	164 Hålandsvågen		15		15
		504	1xx Sørhåll./ Storamyrr	60			60
		504	147 Vekterhagen			3	3
		506	1xx Høynessjøen	25			25
		506	124 Hålandshøgda N		12		12
			Fortetting		15	10	25
<b>SUM</b>	<b>11 Skudeneshavn</b>			<b>85</b>	<b>247</b>	<b>33</b>	<b>365</b>
	14 Ferkingstad	501	165 Vikradalen		50		50
		402	129 Ferkingstad Ø		60		60
		402	171 Ferkingstadtunet			2	2
		402	1xx Ferkingstad sentr.	35			35
			Fortetting			5	5
<b>SUM</b>	<b>14 Ferkingstad</b>			<b>35</b>	<b>110</b>	<b>7</b>	<b>152</b>
<b>SONE 1</b>	<b>Sum 11-14</b>		<b>Sum Boligområder</b>	<b>120</b>	<b>357</b>	<b>40</b>	<b>517</b>
			Boligbygging 15 pr. år	Lav	Reserve=år		34
			Boligbygging 30 pr. år	M	Reserve=år		17
			Boligbygging 45 pr. år	Høy	Reserve=år		11

Kilde: Karmøy kommune, kommuneplanens arealdel

Det er knyttet nasjonale og regionale interesser til mange av arealene i Karmøy kommune. Kommunen har blant annet en lang kystsoner, og opplever også konflikter knyttet til arealbruken her. Det oppfattes likevel ikke som hensiktsmessig å opprette et arealregnskap for kystsonen eller andre områder med spesielle verdier, da et slikt arealregnskap vil kunne svekke betydningen av de planfaglige vurderingene som bør ligge til grunn ved vurdering av konkrete utbyggingsprosjekter.





### **Arealregnskap som utgangspunkt for boligutvikling**

For mange av kommunene er utgangspunktet at administrasjonen vil ha en oversikt over antallet boliger de kan forvente at blir bygget i de nærmeste ti til 20 årene, i forbindelse med utarbeidelse av kommuneplanen. Oversikt over forventet boligbygging, sammen med data om befolkning og befolkningsprognoser, er nyttig for planlegging av kommunale tjenester, og spesielt viktig for langsiktig planlegging av skolestruktur og store kommunale investeringer som nybygging/ ombygging av skoler. Såkalte boligregnskaper for kommunene er derfor bygget opp rundt varige geografiske enheter som bydeler eller skolekretser.

Oppsettet av arealregnskaper med boliger som enhet er strukturert for å håndtere og synliggjøre usikkerhet med tanke på antallet boligenheter og usikkerhet med tanke på når eller om boligene i det hele tatt blir realisert. En vanlig tilnærming er å skille etter hvilket trinn utbyggingsprosjektet er avklart på. For utbyggingsområder i kommuneplanens arealdel er det vanskelig å angi et presist antall boliger, siden rammene for utbyggingen avklares gjennom reguleringsplan – altså spørsmål om det skal bygges ut med eneboliger, rekkehus eller terrasseblokker, hvilke arealer som går bort til veier, grønnstruktur, fellesområder eller kanskje barnehage eller skole.

Tidspunktet for utbygging er i tillegg usikkert og avhenger av markedsmessig forhold, samt etablering av stor infrastruktur som ny skole, tilfartsvei eller bygging av nytt renseanlegg. I mange tilfeller har utbyggingsområder i kommuneplanens arealdel ligget i planen i 30 år og sjansen for at området blir bygget ut svinner for hvert år som går. I andre ende av skalaen ligger utbyggingsprosjekter der det er gitt igangsettingstillatelse – men også boliger i slike prosjekter kan utsettes på ubestemt tid eller endres til et prosjekt med en helt annet antall boliger.

### **3.2.3 Kommunene i Nordland**

Fra **Vestvågøy** kommune forteller vår informant at de har et arealregnskap som de bruker som kunnskapsgrunnlag i sin arealplanlegging. Særlig brukes det for å vise det samlede arealet av boligområder og landbruksområder, blant annet for å sikre balansen mellom utbygging og vern. Tidligere hadde de et plankart som viste oversikt over deres arealer, men det er i ettertid formulert et eget regnskap.

Arealregnskapet gir mulighet for bedre styring og innsikt i kommunens arealutvikling. Det gir forutsigbarhet og et reelt kunnskapsgrunnlag. For Vestvågøy er det særlig nyttig i forbindelse med boligbyggingspotensial ettersom de er en av de få kommunene i Nordland med befolkningsvekst. Gjennom et arealregnskap kan de se hvilke arealer som ikke er i bruk, og gi rom til nye områder som innbyggere og tilflyttere er interesserte i. Dette gjelder gjerne områder som er bedre plassert for boliger, skoler og andre knutepunkt.

Av kilder som tas i bruk finner vi GIS-register og geodata hvor de ser fordeling av arealformål, samt tall fra SSB som forteller om generell befolkningsutvikling og framskriving. SSB-tallene gir innblikk i behovet for å opprette nye tomter til boliger. Informanten oppgir at dette er den mest aktuelle datakilden de benytter seg av.

Arealregnskapet viser fordelingen av det samlede arealet av formålsflater fordelt på nåværende og framtidig arealbruk i kommunen. I planprogrammet til kommuneplanen fra 2019 ble det satt mål om å utarbeide et arealregnskap, som forteller om arealformål og utbyggingsbehov i Vestvågøy kommune fremover.

Med et arealregnskap kan de ta kunnskapsbaserte valg for utviklingen videre, og vurdere fremtidig arealbehov for blant annet boligutbygging, landbruksvirksomhet, næringsaktivitet og friluftsliv. Det å utarbeide arealregnskap blir prioritert for å kunne kartlegge fremtidig boligbehov og tomteattraktivitet.

I figur 3-8 presenteres hvordan Vestvågøy har satt opp sitt arealregnskap.

**Figur 3-8 Arealregnskap viser hovedfordelingen av areal til ulike formål**

Formål	KPA2008 og KDP2016	KPA 2019	Herav fremtidig	Endring
<b>Bebyggelse og anlegg</b>		<b>104</b>	104	104
<b>Bolig</b>	7 480	<b>6903</b>	1 425	-577
<b>Fritid</b>	1 214	<b>605</b>	197	-609
<b>Offentlig/privat tjenesteyting (tidli. også bygg m. særskilt allmenn int.)</b>	629	<b>654</b>	76	25
<b>Grav-urnelund</b>	183	<b>188</b>	11	5
<b>Idrettsanlegg</b>	831	<b>1 350</b>	34	519
<b>SUM LNF - spredt, alle underformål</b>	12 478	<b>4 893</b>	925	-7 585
<i>LNF- Spredt bolig-fritid</i>	9 166	<b>1 714</b>	47	-7 452
<i>LNF- Spredt bolig</i>	425	<b>1 561</b>	522	1 136
<i>LNF - Spredt fritid</i>	2 887	<b>685</b>	90	-2 202
<i>LNF- Spredt Næring</i>		<b>6</b>	6	6
<i>LNF- Spredt bolig-fritid-næring</i>		<b>466</b>	3	466
<i>*Ikke medregnet SBFN 0</i>				
<i>LNF- Spredt bolig - næring</i>		<b>374</b>	178	374
<i>LNF- Spredt fritid næring</i>		<b>87</b>	79	87
<b>Råstoffutvinning</b>	549	<b>609</b>	62	60
<b>Sentrumsformål</b>	191	<b>191</b>	0	0
<b>Forretning</b>	264	<b>262</b>	62	-2
<b>Næring (tidligere, erverv, industri, næring)</b>	1 063	<b>1152</b>	155	89
<b>Komb. bebyggelse/anlegg</b>	283	<b>590</b>	189	307
<b>Andre bebyggelse/anlegg (tidligere også avfall)</b>	556	<b>607</b>	75	51
<b>Fritid/turisme</b>	33	<b>514</b>	233	481
<b>LNF</b>	334 965	<b>380 656</b>	0	45 691
<b>Grønnstruktur+friområde+ naturområde</b>	846	<b>1 437</b>	224	591
<b>Teknisk infr. samferdsel</b>		<b>16</b>	0	16

<b>Veg</b>	737	<b>3 838</b>	0	3 101
<b>Parkering</b>	45	<b>59</b>	9	14
<b>Lufthavn</b>	473	<b>473</b>	37	0
<b>Havn</b>	13	<b>46</b>	5	33
<b>Småbåthavn</b>	166	<b>216</b>	14	50

Kilde: Vestvågøy kommune

Vår informant fra **Lødingen** kommune oppgir at de ikke fører arealregnskap og at det ikke eksisterer en tilsvarende oversikt. Kommuneplanene er mange år gamle, og preges av dispensasjoner og reguleringer. Få ressurser i kommunen har gjort, og gjør, det krevende å innhente tilstrekkelig data til å sette opp et arealregnskap. Informanten forteller om at det tradisjonelt kun har vært én ressurs dedikert til planarbeidet i kommunen og at kommunens ressurser ikke åpner for at arealregnskap utvides med det første.

Samtidig forteller informanten at de har noe de kaller *temakart* med oversikt over hyttetomter og fritidsbebyggelser, men at dette er oppsmuldret og utdatert. De ser ikke helt behovet for en større oversikt, da de opplever å ha tilstrekkelig med arealer, og at de som regel benytter seg av dispensasjoner når det er snakk om endringer i arealbruk.

### 3.2.4 Kommunene i Buskerud

I **Gol** kommune forteller vår informant at de ble anbefalt av både fylkeskommunen og fylkesmannen om å bruke arealregnskap for å se på hva som allerede lå inne av tomtereserver. Selve arealregnskapet er gjennomført for fritidsbebyggelse, og er en kombinasjon av GIS-analyser og manuelle tellinger av eldre planer. Informanten forteller at det sikkert er en viss feilmargin i dette, men at det likevel danner et klart inntrykk av en betydelig tomtereserve i kommunen.

Gol har kartlagt både faktisk arealbruk og planlagt arealbruk. Oversikten er delt inn i fire kategorier:

- Regulert, men ikke bebygde.
- Fradelte tomter, kan bebygges.
- Blå tomter – næringstomter, hyttetomter for utleie.
- Bebygde tomter.

Se figur 3-9.

Figur 3-9 Eksempel fra Gol kommune

Planområde	Plan-ID	vedtaksdato	Regulerte tomter ikke bebygde el.f	Frådelte tomter i kan bebygga	Blå tomter	Bebygde tomter
<b>SUM</b>			1298	147		2203
<b>I tillegg kjem 293 hytter i LNF kategori, Ikkje LNF (spreidd)</b>						
<b>LNF spreidd er med i tabellane</b>						
Hytter utanfor regulert område	455	Desse ligg i LNF om	Har brukt 1201 som avgrensing			
Totalt antall hytter i Gol	2496	Kode 161	Henta frå byggbasen			
Hytter med IG	81					
Hytter i LNF områder i kommuneplanen	731	Ein del av desse hyttene ligg innanfor gamle reguleringsplanar				

Kilde: Gol kommune

Arealregnskapet i Gol kommune brukes nå som et kunnskapsgrunnlag inn i arbeidet med kommuneplanens arealdel, for å se tomtereserven opp mot nye innspillsområder. Det gjøres helhetsvurderinger av alle områder, bl.a. ser man på hvor lenge regulerte, men ikke bebygde områder har ligget utviklet, og hva slags areal som evt. omdisponeres til fritidsbebyggelse i nye områder. Målet er at man skal kunne gjøre gode og kunnskapsbaserte vurderinger når man skal igangsette rulleringen av kommuneplanens arealdel.

Informanten i kommunen synes at et felles verktøy høres fornuftig ut, og at det nok hadde hjulpet dem både med å få mer nøyaktige resultater og å få resultater som er mer sammenlignbare med andre kommuner. Å telle manuelt slik de har gjort for noen områder er tidkrevende, og mindre kommuner har kanskje ikke ressurser til det. Alt som kan spare tid er en fordel, og gjør det mer sannsynlig at arealregnskap gjennomføres og brukes. Et ferdig verktøy, hvor man bare kunne plottet inn og trykket på «Enter», ville nok gjort det lettere for de aller fleste kommuner å gjennomføre og bruke et arealregnskap.

**Hol** kommune har ikke arealregnskap, men har en oversikt over regulerte enheter for fritidsboliger. Oversikten inneholder ikke informasjon om hvor mange dekar dette gjelder. Som en av landets største fritidsboligkommuner er tilrettelegging av bygging av fritidsboliger en sentral del av planleggernes oppgaver. Av nasjonale føringer er bærekraft i et overordnet perspektiv noe krevende å forholde seg til ved utbygging av hyttefelt primært på grunn av transport.

Målene for arealbruken i Hol kommune, forankret i kommuneplan samfunnsdel, er at de skal være arealnøytral, dvs. for å ta inn nye utbyggingsområder så må tilsvarende tas ut. For å kunne legge til nye utbyggingsområder i kommuneplanen, må kommunen først ta ut gamle, avsatte, men ubenyttede arealer.

### 3.3 Oppsummering av dagens praksis

Funn fra fylkesnivå og kommuner viser at arealregnskap oppleves som et nyttig verktøy. Samtidig er det ulik praksis.



#### Ulike mål lokalt og regionalt, gir ulike arealregnskap

Det at arealregnskap er og fungerer ulikt mellom regioner og mellom kommuner trekkes frem av flere som en utfordring. Årsaken til at arealregnskapene er noe ulike kan nok i hovedsak knyttes til ulike regionale og kommunale målsettinger, enten generelt eller for arealregnskapet som et verktøy, noe som fører til at arealregnskapet skrur sammen på ulike måter basert på hva som er formålet.

Blant de åtte kommunene vi har kartlagt har vi identifisert fire ulike formål som de ulike arealregnskapet er knyttet til:

- Status og endring av arealformål i kommuneplan vurdert opp mot kommunens målsettinger og/eller føringer fra regionale myndigheter
- Beskrivelse av hva som er bygget ut og hva som er gjenværende utbyggingspotensial i arealformålene i kommuneplanen
- Beskrive kvalitetene i de områdene som i kommuneplanens arealdel er avsatt til byggeformål, men som ennå ikke utbygget
- Beregning og planlegging av kommunale tjenester, gjennom å bryte arealregnskapet på delområder

De ulike formålene gjør at arealregnskapene som kommunene har laget svarer på ulike spørsmål og har også ulike kilder. Ulikhetene utbroderes i det følgende.

For noen kommuner handler arealregnskapet primært om å vise status og endringer av arealformål i kommuneplanen og å synliggjøre om endringene er i tråd med kommunens egne målsettinger eller føringer fra regionale myndigheter. For disse kommunene er arealformålene fra plankartet til kommuneplanens arealdel den viktigste datakilden.

For andre kommuner er siktemålet med arealregnskapet primært å beskrive hva som er bygget ut og hva som er gjenværende utbyggingspotensial i arealformålene i kommuneplanen. Til dette brukes matrikkelen for å beskrive status og lokalt lagret materiale (reguleringsplaner og kommuneplandokumenter) beskriver et utbyggingspotensial. Når arealregnskapet brukes som et planleggingsverktøy må kommunene håndtere den usikkerheten som ligger i at kommunen ikke vet hvor mange boliger eller kvadratmeter næring som blir bygget ut, og heller ikke vet når områdene blir bygget ut eller om de i det hele tatt blir realisert. For å håndtere denne usikkerheten legger kommunene til ekstra informasjon om områdene med utbyggingspotensialer. Det er ulike tilnærminger til dette, noen bruker regulert eller ikke regulert som en indikator, mens andre bruker mer skjønnsmessige vurderinger av sannsynlig utbyggingstidspunkt.

Den tredje varianten er kommuner som bruker arealregnskapet også til å beskrive kvalitetene i de områdene som i kommuneplanens arealdel er avsatt til byggeformål, men som ennå ikke utbygget. I det ene eksempelet bruker kommunen arealressurskart (AR5) til å beskrive utbyggingsområdenes verdi som jordbruksområder.

Videre er det ulikhet knyttet til at noen kommuner nøyer seg med å sette opp et arealregnskap for hele kommunens areal, mens andre som bruker arealregnskapet aktivt som et verktøy i kommuneplanarbeidet og til beregninger av behov for kommunale tjenester, har valgt å bryte ned arealregnskapet på delområder. Slik blir arealregnskapet et planleggingsverktøy også for andre typer kommunale tjenester som skole og helse.

Noen av kommunene har utviklet indikatorer basert på arealregnskapet. Indikatorene kan enten være avledet av regionale eller kommunale målsetninger for arealutviklingen, slik Østfold-kommunene har gjort, eller det kan være indikatorer som gjør tallene i arealregnskapet mer forståelig. Et godt eksempel på det siste er Karmøy kommune som anslår hvor mange år det vil ta før utbyggingspotensialet for boliger er bygget ut.

### Hvert arealregnskap bygges opp fra bunnen av og kunnskapen bak blir raskt personavhengig



I tillegg til at målsettingene er ulike, opplever også informanter at de ikke har noen steder å henvende seg når de setter i gang med å utvikle og gjennomføre et arealregnskap. Det oppleves som om de 'må finne opp kruttet på nytt'. Dette er også med på å gjøre arealregnskapene ulike fra hverandre. Det at hvert enkelt arealregnskap bygges opp lokalt, gjør det også i stor grad personbasert. Det er med på å gjøre det krevende å forstå logikken og å vite hva som ligger bak de ulike arealregnskapene som finnes for andre som ikke har vært deltakende i utviklingen og metoden.

Flere, både de som har gjennomført og de som ikke har gjennomført arealregnskap, trekker videre opp manglende kompetanse på feltet som en utfordring. Selv i kommunene som har gjennomført arealregnskap, er det ikke alltid at vår informant på planavdelingen selv besitter kompetanse på feltet. Det fortelles bl.a. at selve uthenting av data er gjennomført av personer på andre avdelinger (f.eks. GIS/IT-avdeling). Det fører igjen til at overføringsverdien til andre kommuner via regionale planforum og andre møteplasser blir lavere. I mindre kommuner mangler også oftere ressursene til å gjennomføre arealregnskap - det er et omfattende arbeid, og må ofte vike for andre og mer presserende oppgaver.

### Arealregnskap som et nyttig kunnskapsgrunnlag



Arealregnskap blir i de aller fleste intervjuene fremhevet som et godt kunnskapsgrunnlag som utgangspunkt for dialog knyttet til utvikling og bærekraftig arealforvaltning. Det trekkes frem at et arealregnskap kan vise hvilket arealpotensial som faktisk ligger i gjeldende arealplaner, og at man kan få gjennomført en mer reell vurdering av faktisk behov ved rulleringer. Det kan bidra til at man får en omforent forståelse av hvor man står, og at man får utviklet indikatorer som gjør at man kan måle målsettinger over tid. Arealregnskapet kan også være et verktøy til å følge måloppnåelse og utvikling over tid, både fra fylkeskommune til kommune og fra kommune til politikere.

Som vi har vist til i kapittelet er arealregnskap introdusert av enkelte fylkeskommuner som et verktøy for å samkjøre regional planlegging på tvers av kommunale grenser. I tillegg til at verktøyet gir oversikt over arealmessige konsekvenser av planlagt arealbruk, tilsier erfaringene at

verktøyet kan være med på å synliggjøre balansen mellom utbygging og vern i et regionalt perspektiv.

Videre har vi sett at arealregnskapet kan være et viktig bidrag til å overkomme noen kjente «kommunale» problemstillinger, slik som konkurranse om vekst og arbeidsplasser. Dersom det finnes et regionalt arealregnskap som viser status og fastsetter og fordeler gitte utviklingspotter, kan sannsynligheten for at kommunene klarer å løfte blikket og se seg selv som en del av en større enhet, øke. Basert på det vi hører fra fylkeskommuner og kommuner fordrer det at det regionale arealregnskapet er utviklet i samarbeid med kommunene. Til sammen kan arealregnskapet øke sannsynligheten for at man får til en utvikling i tråd med statlige planretningslinjer og -føringer.

Videre viser kommunenes praksis at arealregnskap kan være et viktig verktøy for å bidra til at politiske vedtak og beslutninger som fattes, ikke er basert på synsing, men på kunnskap. Ved å synliggjøre hvor store arealer som er avsatt eller regulert til byggeformål og hvor mye av arealet som faktisk er bygget ut, gjør kunnskapsgrunnlaget det lettere å prioritere og ta konkrete valg. Dersom arealregnskapet benyttes som et planleggingsverktøy, kan man f.eks. se behovet for nye boliger i et nytt utbyggingsområde opp mot potensialet i allerede regulerte områder, og deretter vurdere hva som best følger strategier og målsettinger for utvikling i kommunen. Et arealregnskap kan derfor brukes til å vise hvor man har vært og hvor man skal, noe som kan gi forutsigbarhet og en reell oversikt over utviklingen. Et slikt kunnskapsgrunnlag kan bidra til bedre politisk styring av arealer og arealbruk.

## 4. VURDERINGER AV MULIGHETER FOR AREALREGNSKAP SOM VERKTØY

I dette kapitlet beskriver vi vurdering av muligheter for videre arbeid med arealregnskap, herunder hvordan det kan bli et bedre verktøy i kommuneplanprosesser. Beskrivelsene i dette kapitlet er basert på intervjuer, diskusjoner i referansegruppemøtet og våre egne vurderinger.

### 4.1 Hvorfor skal vi ha et arealregnskap?

Motivasjonen, eller intensjonen bak det å ta i bruk arealregnskap som verktøy er et helt sentralt spørsmål. For å lykkes med innføring og bruk av arealregnskap må man kunne svare på hvorfor vi skal ha et arealregnskap. Dette for å sikre seg at de rette spørsmålene og datakilden mv. blir tatt i bruk.

#### Noen av intensjonene som fremheves om det å ta i bruk arealregnskap som verktøy

For fylkeskommunen kan arealregnskap bidra til:

- en bedre samordnet regional utvikling hvor man ser utvikling på tvers av kommunegrensene
- et kunnskapsgrunnlag i dialog med kommunene

For kommunene kan arealregnskap bidra til:

- en oversikt over arealendringer over tid, og vurdering av måloppnåelse iht. kommunale strategier og målsettinger
- å bedre vurdere hvorvidt det er et reelt behov for nye utbyggingsarealer
- å rydde opp i og fjerne urealistiske/utdaterte utbyggingsområder fra kommuneplanen
- å styre hvor veksten skal skje først og sist (rekkefølgekrav)
- å synliggjøre «verdien» i områdene som evt. bygges ned
- et grunnlag for å analysere boligutvikling og befolkningsendringer, og konsekvenser for skatteinngang, behov for kommunale tjenester og investeringer, blant annet skolebehov
- et objektivt kunnskapsgrunnlag for dialog med regionale myndigheter, politikere og utbyggere



For å imøtekomme de rette intensjonene er det noen faktorer som bør være avgjort før man iverksetter arbeidet med et arealregnskap, disse trekkes frem i det følgende.

#### Formål med arealregnskap

Før man lager et arealregnskap bør det være enighet rundt hva som er formålet. Hvilke kommunale, regionale og/eller nasjonale målsettinger er det arealregnskapet skal bidra til å oppnå? Disse målsettingene kan gjerne bearbejdes slik at de er 'målbare' for den konteksten arealregnskapet skal fungere i; de bør i så fall være konkrete – slik at de er lett å forstå – og ikke for altomgripende.



## **Innhold og indikatorer**

Arealregnskapet må fylles med data. Data om arealformål og omdisponeringer i kommuneplanens arealdel kan alle kommuner ta ut fra plankartene sine, og et oppsett som viser status og endring per arealformål kan enkelt lages i et regneark. Oversikt over kvalitetene i ubebygde områder kan hentes fra AR5-kart som inneholder arealklasse (fulldyrka jord, myr, skog) og eventuelt dyrkningsklasse. AR5-datasettet må kombineres med arealformålsdata med et GIS-verktøy, og eksporteres ut som en tabell.

Informasjon om utbyggingspotensialet innenfor hvert arealformål er mer krevende å tallfeste, ikke minst fordi kommuneplanens arealdel gjerne er ganske grovmasket og åpner for en stor variasjon av utbygging innenfor et arealformål. Hvis et område for eksempel er avsatt til boligformål, vil det gjerne være et spørsmål først i reguleringsplanarbeidet om det bygges med konsentrert bebyggelse som rekkehus, eneboliger eller en kombinasjon av disse. I tillegg setter både lokale markedsforhold og en rekke fysiske egenskaper ved området (ikke minst terrenget) begrensninger for hvordan området kan utvikles.

Fremfor å utvikle en metode for å sjablongmessig beregne utbyggingspotensialer for ulike arealformål, bør vurderinger av utbyggingspotensialer gjøres av kommuneplanleggere og arealplanleggere som har lokalkunnskapen. En slik vurdering av et utbyggingspotensial vil bygge på erfaringer med lignende prosjekter i samme område og kjennskap til pågående planarbeid. Vurderingene vil bli grove og to kommuner kan vurdere utbyggingspotensialet på to lignende områder ganske ulikt, men disse ulempene oppveies av at vurderingene bygger på lokalkunnskap og blir lokalt forankret. Men det bør være en forutsetning at disse vurderingene blir dokumentert slik at de er overprøvbare, og kan inngå som et grunnlag for kommuneplanarbeid.

Informasjon om utbyggingspotensialet kan sorteres på delområder innenfor kommunen. Det enkleste vil være å bruke etablerte og permanente inndelinger som kommunedeler eller skolekretser. Med tanke på nasjonale, regionale og kommunale målsetninger om konsentrert arealbruk, ville det være nyttig å sortere utbyggingspotensialer på plansoner eller utviklingskorridorer (f.eks. SSBs tettstedsavgrensning eller 1 km gangavstand fra kollektivknutepunkt). Ulempen er at den geografiske avgrensningen av slike plansoner vil endre seg gjennom tidenes løp, og at det vil kunne bli vanskelig å se på sammenligninger over lengre tidsperioder. Fordelen er derimot at inndelingen i plansoner gjør informasjonen mer relevant for å vurdere måloppnåelse.

Utbyggingspotensialet kan stilles opp mot en oversikt over fremtidig boligbehov og behov for næringsområder. Utgangspunktet bør være SSBs befolkningsprognose hovedalternativ, eller en annen dokumentert og etterprøvbart prognose som fanger opp spesielle forhold som SSBs hovedalternativ ikke fanger opp. Hvordan befolkningsvekst og endringer i husholdningssammensetninger gir seg utslag i et fremtidig boligbehov (f.eks. om det er behov for flere sentrale boliger til tross for ledige boliger i periferien), vil det igjen være opp til kommunen å vurdere forutsatt at vurderingen er dokumentert og kan etterprøves. Tilsvarende må også kommunen selv vurdere og dokumentere behov for næringsområder eller behov for eiendommer for fritidsbebyggelse.

I utgangspunktet kan et arealregnskap stå alene som en oversikt over arealformål med den informasjonen som er beskrevet over. Men for at arealregnskapet bedre skal kunne si noe om kommunen oppnår sine målsetninger for arealutviklingen, kan det utvikles indikatorer<sup>9</sup>. Disse indikatorene kan avledes enten av nasjonale, regionale eller kommunale målsettinger, for

<sup>9</sup> En indikator vil her forstås som et tall eller tilsvarende som synliggjør tilstand og eventuell endring i tilstanden for forhold som er for komplisert eller for kostbart å måle direkte.

eksempel kan en målsetning om mer effektiv bruk av bebygd areal fanges opp av en indikator som viser omdisponert LNFR-areal per innbygger i kommunen. Gode indikatorer er utformet slik at menigmann og folkevalgte forstår innholdet på enkel måte. Fordelen med indikatorer er at det blir lettere å sammenligne arealutviklingen på tvers av kommunene.

### **Systematikk og entydige definisjoner**

Når man har funnet formålet med arealregnskapet, samt har en plan for innhold og indikatorer, er det også viktig å ha entydige definisjoner og lik systematikk i gjennomføring. Dette er i seg selv ganske selvsagt, men bl.a. Østfold, som har jobbet mye med arealregnskap de siste årene, har måttet engasjere et eksternt miljø for å gjennomgå metoden og definisjoner i arealregnskapet. Dette illustrerer at det å bygge opp et arealregnskap kan være utfordrende selv for de med et forholdsvis stort fagmiljø.

### **4.2 Hva skal et arealregnskap være?**

Svar på spørsmålene over – om arealregnskapets formål, innhold og definisjoner - vil gjøre det tydeligere hvordan arealregnskapet skal benyttes. I prosjektet har vi diskutert om arealregnskapet er et tilbakeskuende eller fremadskuende verktøy. Skal det være et kunnskapsgrunnlag som gir en statusoversikt over kommunens arealbruk? Skal det fungere som et planleggingsverktøy som setter premisser for fremtidig utvikling? Eller skal det være en kombinasjon?

### **Arealregnskap som kunnskapsgrunnlag**

Hvis arealregnskap skal brukes som et kunnskapsgrunnlag, kan dette gjøres på forskjellige måter. Det kan være en overordnet oversikt over nåværende og/eller fremtidig arealbruk satt gjennom kommuneplankartet. Det kan gi en mer spesifikk oversikt over bebygde og ubebygde områder og områder tilgjengelig for utvikling på et lavere plannivå. Eller det kan velges å gjøre begge deler. Dette spørsmålet er igjen knyttet til hvilket formål arealregnskapet skal ha.

Arealregnskap kan brukes for å skaffe en overordnet oversikt over nåværende og fremtidig arealbruk satt gjennom kommuneplankartet. Hvis arealregnskapet skal si noe om nåværende arealbruk, vil det sentrale være å si noe om de ulike områdenes utstrekning og arealformål. Dette vil gi en oversikt over dagens status i kommunen på det aktuelle tidspunktet, og vise hvor store arealer som brukes til hva og potensielt også i hvilke delområder disse er lokalisert. Hvis arealregnskapet skal si noe om fremtidig arealbruk, vil det ikke bare være sentralt å si noe om de ulike områdenes utstrekning og arealformål, men også hva slags arealformål de er endret fra. Dette vil kunne gi en oversikt både over fremtidig utvikling i kommunen og områder som er tilgjengelig for utvikling, og over hva slags type areal som potensielt bygges ned. Her er omdisponering og nedbygging av LNFR-områder, og hva slike områder omdisponeres til/bygges ned til fordel for, spesielt relevant. Eksempelet fra Time kommune viser hvordan dette kan settes opp.

Arealregnskap kan også brukes for å skaffe en mer spesifikk oversikt over bebygde og ubebygde områder og områder tilgjengelig for utvikling på reguleringsplannivå. En kommune som deltok i prosjektet har benyttet arealregnskapet til å synliggjøre at de har ferdig regulert flere tomter til boliger.

«Vi hører ofte at det tar så lang tid i kommunene, men så kunne vi vise til at det var klart for bygging av 100 boliger. I virkeligheten lå det hos utbygger».

*Sitat fra planlegger i en kommune*

En annen kommune oppga å ha 50 år gamle reguleringsplaner som ikke var realisert med bygg. Det var heller ikke noen forventning om at tomtene ville bli særlig aktuelle å benytte med det første. En kommune som har benyttet arealregnskapet for å synliggjøre ferdig regulert areal forteller at:

«Dette er en nyttig øvelse. Vi gikk gjennom 50 godkjente reguleringsplaner for å se hvilke som ikke var brukt. Det viser hvor mye vi har av muligheter. Det var en øyeåpner for politikerne.»

*Sitat fra planlegger i en kommune*

Sitatene over viser at arealregnskapet også kan være et godt kunnskapsgrunnlag i dialog med politikere og utbyggere.

### **Arealregnskap som planleggingsverktøy**

Hvis arealregnskap skal brukes som et planleggingsverktøy som setter premisser for fremtidig utvikling, bør det ta utgangspunkt i framskrivninger og prognoser knyttet til befolkning, arbeidsplasser, vekst i næring, mv. Det bør inkludere klare retningslinjer og mål for utvikling og lokalisering, slik som hvor mye areal som skal benyttes fremover, til hva og hvor det bør ligge. Ved å benytte arealregnskap som et planleggingsverktøy kan man lettere vise til at fremtidig utvikling gjøres i tråd med kommunale strategier eller statlige planretningslinjer, f.eks. et gitt antall dekar eller en gitt prosent av planlagte boligområder ligger innenfor eksisterende tettstedsavgrensning.

### **Arealregnskap som kombinasjon**

Samtidig erfarer vi at kommune og fylkeskommunene vurderer arealregnskapet som et verktøy som kan brukes til begge deler – altså kunnskapsgrunnlag og planleggingsverktøy – og særlig Østfold viser til å ha gjort nettopp det. Det er kanskje en slik kombinasjon som potensielt har størst effekt på planleggingen over tid. Første steg er en statusoversikt over kommunens arealer og arealformål, og deretter utvikles retningslinjer og mål for fremtidig utvikling. Ved neste rullering av kommuneplanen har kommunen da anledning til å sammenligne arealstatus ved rullering med opprinnelig utgangspunkt, og vurdere hvorvidt man er på riktig vei når det gjelder å oppnå en utvikling i tråd med retningslinjer og mål.

Resultatet av en slik sammenligning kan bidra til at kommunen evaluerer og videreutvikler de opprinnelige retningslinjene og målene, og bruker disse inn i det videre arbeidet med rulleringen. På denne måten vil kommunen både få oversikt over status på arealutviklingen over tid, som også spiller inn i evalueringen og videreutviklingen av retningslinjer og mål.

### **4.3 Hvordan gjøre arealregnskap til et nyttig verktøy?**

Ulike kommuner vil ha ulike behov og ulike muligheter til å gjennomføre et arealregnskap. En viktig forskjell, som flere fremhever, er knyttet til om kommunene opplever vekst eller fraflytting.



### Befolkningsvekst eller fraflytting?

De involverte i prosjektet gir inntrykk av at kommuner i vekst vil kunne ha nytte av et mer omfattende arealregnskap, mens kommuner som primært har mål om å dempe fraflytting – og således gjøre seg attraktiv for potensielle innbyggere og næring – vil ha behov for et noe mindre omfattende arealregnskap.

Basert på dette bør en minimumsvariant av et arealregnskap inneholde:

- Oversikt over nåværende og framtidige områder avsatt til byggeformål i kommuneplanens arealdel
- Oversikt over utbyggingspotensial i nåværende og framtidige byggeområder, og en oversikt over arealbruk i disse områdene i dag

I tillegg er det et spørsmål hvordan omdisponering/nedbygging av LNFR-områder kan og bør inkluderes i et arealregnskap. Utgangspunktet er, som nevnt innledningsvis, at LNFR-områder ikke er byggeområder, selv om det finnes unntak. Når slike områder omdisponeres i kommuneplanens arealdel, åpner dette opp for en høyere utnyttelse i området (det være seg bolig, næring, mv.) på bekostning av andre kvaliteter (f.eks. natur, friluftsområder, dyrket mark, mv.). I noen tilfeller kan en slik omdisponering være i tråd med kommunale, regionale og statlige målsettinger (f.eks. fortetting rundt viktige kollektivknutepunkt), mens det i andre tilfeller ikke vil være det.



### Omdisponering av LNFR-områder

For å få et grep om omdisponering/nedbygging av LNFR-områder bør en minimumsvariant også inneholde:

- Oversikt over hva LNFR-områder omdisponeres til/bygges ned til fordel for, og hvorvidt dette er en utvikling i tråd med statlige planretningslinjer.
- Oversikt over arealressursene i LNFR-områdene som omdisponeres (data fra AR5 som dyrket mark, myr, skog, mv.)

De større kommunene vil på sin side kunne oppleve god nytte av et arealregnskap dersom det kan knyttes opp mot befolkningsprognoser og estimater om fremtidig behov for boliger og næringsseidommer.

### Arealregnskap for større kommuner

For større kommuner og kommuner med befolkningsvekst kan en mer omfattende variant av arealregnskap inneholde:



- Oversikt over forventet, fremtidig boligbehov (basert på f.eks. SSB sine befolkningsprognoser, gjennomsnittlig antall beboere per bolig og prognoser for fremtidig snittalder i kommunen), sett opp mot dagens boligstruktur. Tilsvarende oversikt over behov for næringsområder.
- Oversikt over hvordan utbyggingspotensialet fordeler seg på delområder i kommunen
- Oversikt over når ulike områder forventes å bli bygget ut.

For kommuner som er omfattet av byvekstavtaler vil det i tillegg være nyttig å bruke data fra arealregnskapet til å utvikle indikatorer som kan svare på om arealutviklingen i kommunen svarer til målsettingene i avtalen, f.eks. hvorvidt nye utbyggingsområder blir lokalisert nært kollektivknutepunkt.

På lengre sikt kan man vurdere å bruke data fra arealregnskapet til å beregne effekter av arealplanlegging på klimagassutslipp. Miljødirektoratet har utviklet verktøy som beregner samlet effekt på utslipp/opptak av klimagasser av arealbruksendringer<sup>10</sup>. Verktøyet bygger på informasjon om arealressurser fra NIBIOs AR5-datasett. Ved å bruke data fra arealregnskapet om kvalitetene i områdene som omdisponeres til byggeformål, kan klimaeffekten av planlagte arealendringer beregnes.

Utslipp fra transport utgjør en vesentlig andel av nasjonale klimagassutslipp, og sammenhengen mellom arealbruk, transportarbeid og klimagassutslipp er viktig å skape bevissthet rundt. I arbeidet med byvekstavtaler for de største byområdene arbeider Rambøll og andre kunnskapsmiljøer med KMD og KS for å beregne effekter av arealbruk på transportarbeid ved å videreutvikle de regionale transportmodellene. Verktøyet vil blant annet kunne estimere klimagasseffekt knyttet til transportarbeid for ulike arealdisponeringer i kommuneplanen. Også her er det mulig å bruke data fra arealregnskapet som input.

Med et bredere perspektiv på samfunnsutviklingen ligger det opplagte muligheter i å bruke arealregnskapet som et grunnlag for lokale befolkningsprognoser. Mange kommuner bruker programvaren KOMPAS<sup>11</sup> for å gjøre lokale befolkningsfremskrivninger for å kunne beregne behov for kommunale tjenester blant annet barnehage, skole og omsorg for hele kommunen eller fordelt på delområder. Ved siden av demografiske data og data om boligmassen fra SSB er kommunenes boligbyggeprogrammer input i dette verktøyet. Det er også mulig å tenke seg at et arealregnskap som inkluderer en oversikt over antatt utbyggingstidspunkt, kan utgjøre et boligbyggeprogram for en kommune.

<sup>10</sup> <https://www.miljodirektoratet.no/tjenester/klimagassutslipp-kommuner/beregne-effekt-av-ulike-klimatiltak/>

<sup>11</sup> <https://www.kompas.no>

#### 4.4 Mulige hindre og utfordringer for å få til arealregnskap

Det er noen hindre som trekkes frem, knyttet til det å utvikle arealregnskap.

En viktig utfordring er knyttet til kommunens kapasitet for å ta i bruk arealregnskapet som verktøy. Det er ikke alle av landets kommuner som har rett kompetanse og/eller de nødvendige ressurser til å utforme og gjennomføre et arealregnskap. Det sies også at det kan være noe politisk motstand, særlig i presskommuner, hvor man lokalt kan ønske å legge til rett for utvikling selv om det går på bekostning av andre hensyn.

En utfordring er også knyttet til samarbeid på tvers av kommuner og regionale tiltak. Hvis det er besluttet veier eller næringsområder som skal komme regionen til gode, vil dette berøre en eller noen spesifikke kommunearealer, som igjen vil prege arealregnskapet til den eller de bestemte kommunene hvor fordi veien eller næringstomten legges. Hvorvidt skal, og eventuelt hvordan kan, dette fordeles mellom kommunene?

Som beskrevet i kapittel 3 kan innføring av arealregnskap skape usikkerhet hos kommunene om regionale myndigheter vil legge mer vekt på arealregnskapet og mindre vekt på konkrete planfaglige avveiiinger mellom ulike hensyn i avgjørelser av innsigelser. Det kan være hensiktsmessig å kommunisere til kommunene hvordan regionale myndigheter vil bruke arealregnskap i oppfølging av kommunenes arealplanlegging.

På enkelte områder er datasettet noe mangelfulle. Hvis arealregnskapet skal inkludere opplysninger om faktisk arealbruk og arealressurser i nåværende og fremtidige områder avsatt til byggeformål, vurderes nåværende datasett å være noe mangelfull. Mulige løsninger kan være å oppdatere arealressurskartene fra NIBIO oftere, eller ved at kommunene får tilgang til kartgrunnlaget SSB bruker for sin statistikk om arealbruk og arealressurser.

##### Mulige hindre og utfordringer

I prosjektet er det identifisert noen mulige hindre for å lykkes med å ta i bruk arealregnskap på en god måte:



- Mangel på kapasitet og kompetanse lokalt
- Samarbeid på tvers av kommuner om regionale tiltak, som veier og næringsområder som skal komme regionen til gode, men som potensielt inngår i en bestemt kommunes arealregnskap
- Vil økt fokus på arealregnskap oppleves som en nedprioritering av planfaglige avveiiinger?
- Mangelfulle datasett om faktisk arealbruk og arealressurser

## 5. ANBEFALINGER

I Norge har man over lengre tid sett areal og transport i sammenheng (ref. Rikspolitiske retningslinjer for samordnet areal- og transportplanlegging, fra 1993). I de Statlige planretningslinjene (for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging, fra 2014) ble også bolig inkludert, og det står spesifikt beskrevet at:

*«Utbyggingsmønster og transportsystem bør fremme utvikling av kompakte byer og tettsteder [...] Planene bør trekke langsiktige grenser mellom by- og tettstedsområder og store sammenhengende landbruks-, natur- og friluftsområder».*

*Statlige planretningslinjene  
for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging, fra 2014*

De statlige retningslinjene kan knyttes til FNs bærekraftsmål, hvor det å se miljø, økonomi og sosial utvikling i sammenheng er et sentralt prinsipp. Kvaliteter og verdier på arealer, herunder hva som omdisponeres og eventuelt bygges ned, vil kunne bli en viktig del i å nå bærekraftsmålene. Dette kan være kvaliteter og verdier som viktige naturområder for lokal flora og fauna, friluftsområder for lokalbefolkningen, kulturminner, dyrket mark, eller skogs- og myrområder. Sistnevnte inneholder ofte store lagre av karbon, som medfører økte klimagassutslipp og reduserer potensielt framtidig opptak av karbon på arealet ved nedbygging. Selv om noe av dette ligger i begrepet LNFR, tror vi at en dypere kunnskap om verdiene i områdene som omdisponeres og bygges ned, fremover kan bli et viktigere moment i offentlig planlegging. Inn i det regionale og lokale planarbeidet kan derfor arealregnskap være nyttig som både kunnskapsgrunnlag og planleggingsverktøy.

Basert på arbeidet som er gjort i dette prosjektet, har vi utviklet noen anbefalinger for hvordan KMD kan gripe an det videre arbeidet med arealregnskap for å øke synlighet og bruk av dette som et viktig planleggingsverktøy. Våre anbefalinger er delt etter hvordan KMD kan jobbe med dette siktet inn på tre ulike nivåer; nasjonalt, regionalt og kommunalt.

### 5.1 Nasjonalt nivå

Vi har tre anbefalinger for hvordan KMD kan jobbe på nasjonalt nivå for å øke synligheten og viktigheten til arealregnskap som et planleggingsverktøy, og dermed også øke bruk av arealregnskap hos regionale og lokale myndigheter.

Det anbefales å utrede mulighetene for å **sette krav til arealregnskap i lovverk eller forskrifter**. Det kan være som en del av Plan- og bygningsloven, for å sikre en overordnet inkludering av arealregnskap på både regionalt nivå og som en del av kommunens planstrategi eller kommuneplan. Det kan også være som en del av konsekvensutredningsforskriften, hvor man kan sette krav til at arealregnskap skal gjennomføres og inngå som en del av null-alternativet i kommuneplanens arealdel (vise hva man kan få til av utvikling innenfor eksisterende avsatt areal før man omdisponerer nye områder). En potensiell ulempe med sistnevnte er at kommuner kan velge å omdisponere og avsette større utviklingsområder i sin arealdel i en overgangsfase, for å sikre at de i fremtiden har nok områder til utvikling innenfor sitt null-alternativ.

I tillegg anbefales det å inkludere anbefalinger og beskrivelser av **arealregnskap som et verktøy i statlige retningslinjer, føringer og forventninger**. Dette kan være nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging og statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging, men også andre statlige planretningslinjer kan være aktuelle. Å anbefale bruk av arealregnskap som verktøy i nasjonale føringer kan være med å øke viktigheten og synligheten til arealregnskap ute blant regionale og kommunale planleggere, og

dermed øke bruken av dette som et planleggingsverktøy. Beskrivelsene av arealregnskap bør inkludere en definisjon av ulike målsettinger som en innføring av arealregnskap kan bidra til å oppnå, f.eks. en kommunal og regional arealutvikling i tråd med statlige føringer.

Det anbefales å **videreutvikle kartgrunnlag for faktisk arealbruk og arealressurser** slik at dette blir oppdatert jevnlig og er tilgjengelig for kommunene. Dette kan være å foreta fotograferinger arealressurskartet AR5 med jevne mellomrom for alle kommuner. En annen mulighet vil være å gi kommunene tilgang til det kartgrunnlaget SSB bruker for sin statistikk for arealbruk og arealressurser (tabell 12942 Arealbruk og arealressurser, etter arealklasser). Dette bygger på AR5-data men er supplert med informasjon om nybygg fra matrikkelen.

## 5.2 Regionalt nivå

Vår anbefaling for hvordan KMD kan jobbe sammen med regionalt nivå for å øke bruk av arealregnskap som et viktig planleggingsverktøy, er at det utredes **hvordan regionale arealregnskap bør gjennomføres** som en del av regional plan. Regionale arealregnskap kan være et viktig verktøy for å samkjøre regional planlegging på tvers av kommunale grenser. Ettersom hver kommune er arealmyndighet innenfor egne kommunegrenser, kan et regionalt arealregnskap fungere som en paraply som ser regionale områder som en helhet fremfor separate enheter. I dette arbeidet bør det også utredes om hvorvidt (og evt. hvordan) regionale arealregnskap bør brukes som et kunnskapsgrunnlag (for å få en oversikt over dagens status) og/eller som et planleggingsverktøy (hvor man fastsetter en arealpott som fordeles). Dersom sistnevnte, bør det beskrives ulike måter en slik fordeling kan og bør gjennomføres på. For å øke sannsynligheten for at det regionale arealregnskapet følges og får en reell påvirkning på kommunale arealplaner, kan det være en fordel at det utvikles i samarbeid med kommunene som da kan føle seg mer forpliktet til å følge arealregnskapet vedtatt i regional plan.

## 5.3 Kommunalt nivå

Vi har to anbefalinger for hvordan KMD kan jobbe mot og sammen med kommunalt nivå for å øke bruk av arealregnskap som et viktig planleggingsverktøy.

Det anbefales å utvikle en **felles praksis for hvordan et arealregnskap kan settes opp og hvilke data som bør hentes ut**. En slik felles praksis bør være basert på nasjonale målsettinger og føringer, som alle kommuner skal følge. Det bør utvikles en minimumsversjon (et enklere arealregnskap for mindre kommuner og områder hvor man i hovedsak trenger en oversikt) og en maksimumsversjon (en standard versjon for større kommuner og kommuner med befolkningsvekst, som også synliggjør sammenhenger med befolkningsprognoser og utbyggingspotensial i nåværende og fremtidige områder avsatt til byggeformål).



### Våre forslag til hva som arealregnskap bør inkludere

Det bør tas høyde for et arealregnskap som inkluderer, minimum:

- Oversikt over nåværende og framtidige områder avsatt til byggeformål i kommuneplanens arealdel (hentet fra kommuneplanens plankart)
- Oversikt over utbyggingspotensial i nåværende og framtidige byggeområder, og en oversikt over arealbruk i disse områdene i dag (hentet fra arealressurskart)
- Oversikt over hva LNFR-områder omdisponeres til/bygges ned til fordel for, og hvorvidt dette er en utvikling i tråd med statlige planretningslinjer (hentet fra kommuneplanens plankart).
- Oversikt over arealressursene i LNFR-områdene som omdisponeres (hentet fra arealressurskart)

I tillegg bør arealregnskap i en maksimumsversjon inkludere:

- Oversikt over forventet, fremtidig boligbehov (basert på f.eks. SSB sine befolkningsprognoser, gjennomsnittlig antall beboere per bolig og prognoser for fremtidig snittalder i kommunen), sett opp mot dagens boligstruktur (Matrikkelen eller SSBs data om boligmasse). Tilsvarende oversikt over behov for næringsområder (lokale vurderinger).
- Oversikt over hvordan utbyggingspotensialet fordeler seg på delområder i kommunen (administrativ oppdeling eller en oppdeling etter lokale plansoner)
- Oversikt over når de ulike utbyggingsområdene og utviklingspotensialene forventes å bli bygget ut (lokale vurderinger).

På denne måten vil hver enkelt kommune kunne få en god oversikt over fordelingen av byggeområder og LNFR-områder, faktisk bebygd areal og arealreserver som ligger i eksisterende kommuneplankart. Dette vil kunne fungere som et viktig kunnskapsgrunnlag, og påvirke fremtidig planlegging. Mulighetene for å inkludere tall som beregner klimagassutslipp ved nedbygging av ubebygde områder basert på arealressursklasse (eks. skog, myr, mv.) bør også vurderes. En felles praksis kan også inkludere automatiske beregninger for f.eks. fremtidig boligbehov basert på SSB sine befolkningsprognoser og gjennomsnittlig antall beboere per bolig i kommunen per i dag.

I litt lenger perspektiv kan det være mulig å koble på konkrete beregninger av transportbehov, ved å inkludere data fra transportmodeller som vil være tilgjengelig gjennom arealdataverktøyet for de største byområdene (fra 2021).

I tillegg bør det utvikles en **veiledning for når og hvordan man kan og bør gjennomføre arealregnskap** på kommunalt nivå. Denne veiledningen bør ta utgangspunkt i den felles praksisen man utvikler (beskrevet over). Veiledningen bør være et skritt videre for å sikre at alle som ønsker å gjennomføre et arealregnskap i sin kommune har mulighet til dette, uavhengig av kompetansenivå og fagbakgrunn. Veilederen bør derfor inkludere en 'steg-for-steg'-guide, hvis mulig.

Det bør også beskrives *når* man bør igangsette arbeidet med arealregnskap. For å øke sannsynligheten for bruk og for å forankre arealregnskapet på både administrativt og politisk nivå i kommunen, bør arbeidet med arealregnskap ideelt sett igangsettes og inkluderes i diskusjoner

knyttet til kommunal planstrategi (som skal skje senest ett år etter konstituering av kommunestyret). Arealregnskap vurderes som et viktig kunnskapsgrunnlag inn i drøftingen av kommunens strategiske valg knyttet til langsiktig arealbruk, som er en del av planstrategien (pbl § 10-1). Et minstekrav for når man senest igangsetter arbeidet med arealregnskap, bør være før man igangsetter rulleringen av kommuneplanens arealdel. Her kan arealregnskapet fungere som et kunnskapsgrunnlag, et planleggingsverktøy og som et null-alternativ til konsekvensutredningen som skal gjennomføres.

#### **5.4 En pilot som neste steg**

Som nevnt og illustrert i rapporten er ikke arealregnskap noe nytt verktøy, men det er i høy grad ulikt benyttet mellom regioner og kommuner. En av informantene fremhever at arealregnskap har vært på dagsorden mange ganger, uten at man har kommet i mål. En utfordring er således at man ennå ikke klarer å ta et bestemt valg for igangsetting og implementering av verktøyet – dette gjør at praksisen fortsetter å være ulik og ressurskrevende for dem som forsøker seg. Slik vi oppfatter informantene er de ivrige etter å få noen løsninger og konkrete tilskudd å forholde seg til.

Vi mener derfor at det neste steget for KMD er å initiere en pilot, hvor et forslag til arealregnskap utvikles og testes ut i noen kommuner. Som vi har pekt på vil det være sentralt å fastsette formålet med arealregnskapet. I tillegg må man hensynta kommunenes erfaring med at det å ta i bruk arealregnskap raskt kan bli ressurskrevende. Med bakgrunn i dette bør vurderinger av hvilket innhold, indikatorer og datakilder som skal inkluderes – herunder hvorvidt arealregnskapet utelukkende skal baseres på eksisterende data, eller om det skal legges opp til supplerende kartlegginger – gjøres i samråd med kommunene som vet hvor ressurskrevende det eventuelt vil være.

