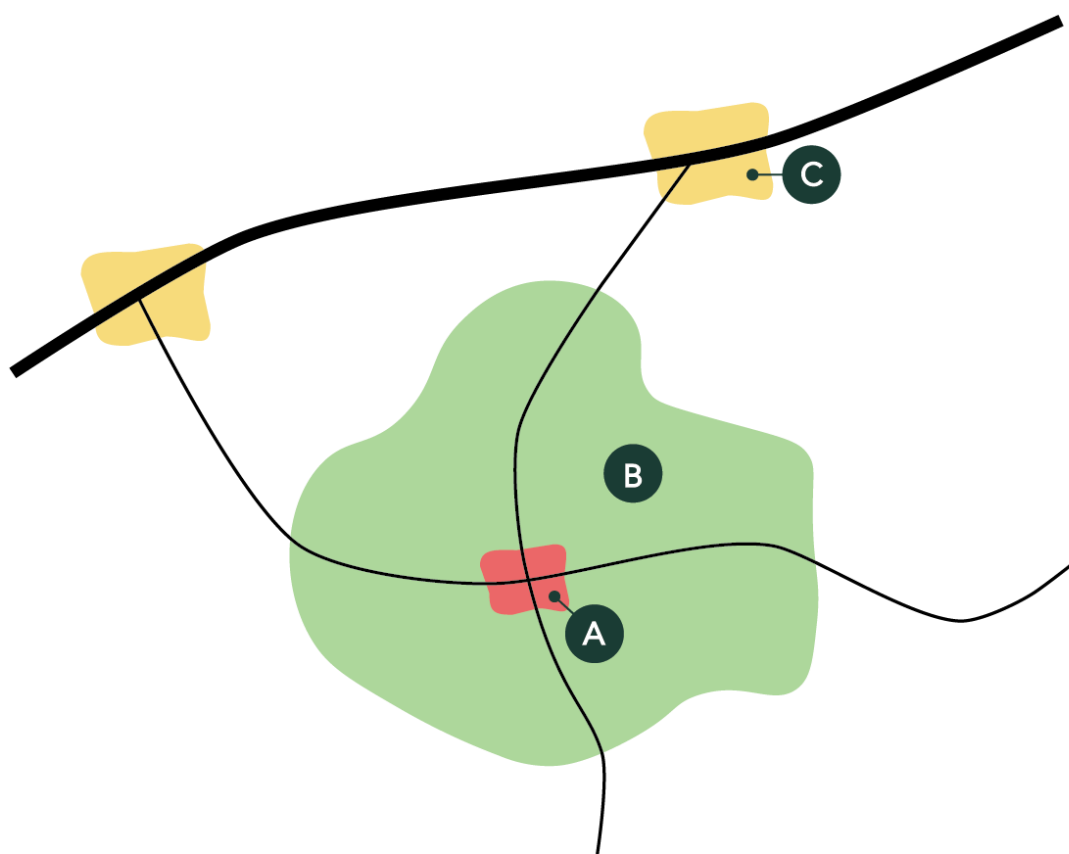


RAPPORT 21/2024

Veileder om bruk av ABC-prinsippet

I KOMMUNAL PLANLEGGING



Dokumentinformasjon

Oppdragsgiver: Viken fylkeskommune
Tittel på rapport: Veileder om bruk av ABC-prinsippet
Oppdragsnavn: Veileder om ABC-prinsippet
Oppdragsnummer: 642201-01
Utarbeidet av: Katrine Erichsen, Gunnar Berglund, Erik Plathe

Høsten 2023 ble Asplan Viak engasjert av tidligere Viken fylkeskommune for å utarbeide et *utkast* til en veileder for ABC-prinsippet i kommunal planlegging. Arbeidsgruppen i Asplan Viak har bestått av Katrine Erichsen, Gunnar Berglund, Erik Plathe og Øyvind Dalen.

Utarbeidelse av veilederen var et oppfølgingstiltak i handlingsprogrammet i *plangrunnlaget for de tre nye fylkene*. Veilederen beskriver hvordan ABC-prinsippet kan følges opp på ulike plan- og prosjektnivåer, samt knyttes til regelverk og tilgjengelige systemer.

Veilederen er utarbeidet i samarbeid med en arbeidsgruppe fra tidligere Viken fylkeskommune og representanter fra utvalgte kommuner i fylkene Akershus, Buskerud og Østfold. Arbeidsgruppen fra Viken fylkeskommune bestod av:

- Knut Iver Skøien, prosjektleder, Buskerud fylkeskommune
- Ole Christian Tollersrud, Akershus fylkeskommune
- Jon Moxnes Steineke, Akershus fylkeskommune
- Kari Elisabet Ottestad, Østfold fylkeskommune
- Espen Pålsrud, Østfold fylkeskommune

Oslo, 25.01.2024

Katrine Erichsen
Oppdragsleder

Øyvind Dalen
Kvalitetssikrer

03	25. jan. 2024	Endelig leveranse	EP, KE, GB	ØD
02	8. jan. 2024	Revidert versjon	EP, KE	GB, KE
01	18. des. 2023	Første leveranse	GB, KE	ØD
Ver.	Dato	Beskrivelse	Utarb. av	KS

INNHold

1	INNLEDNING	3
1.1.	OPPBYGGING AV VEILEDEREN	3
1.2.	FELLES PLANGRUNNLAG FOR ÅKERSHUS, BUSKERUD OG ØSTFOLD	4
1.3.	OM ABC-PRINSIPPET	5
1.4.	EKSEMPLER FOR LOKALISERING- OG VIRKSOMHETSTYPER	8
1.5.	HVORFOR BØR EN LOKALISERE RETT VIRKSOMHET PÅ RETT STED?	11
2	ABC-PRINSIPPET OG ULIKE PLANNIVÅ	12
3	HVORDAN GJENNOMFØRE EN ABC-KARTLEGGING	15
3.1.	ULIKE BEHOV PÅ ULIKE NIVÅ	15
3.2.	SENTERSTRUKTUR	17
3.3.	SENTERETS UTSTREKNING	19
3.4.	POTENSIELL TILGJENGELIGHET	21
4	NÆRMERE OM ABC-PRINSIPPET OG BRUK AV PLANVIRKEMIDLER PÅ KOMMUNALT NIVÅ	26
4.1.	ABC-PRINSIPPET I KOMMUNALPLANLEGGING	26
4.2.	AREALSTRATEGIER I KOMMUNEPLANENS SAMFUNNSDEL	27
4.3.	ABC-PRINSIPPET I KOMMUNEPLANENS AREALDEL	31
4.4.	BEGRENSET MULIGHET TIL Å GI BESTEMMELSER I KOMMUNEPLANENS AREALDEL	32
4.5.	PLASSKREVENDE VAREGRUPPER	35
4.6.	ABC-PRINSIPPET PÅ REGULERINGSNIVÅ	36
	LITTERATUR OM ABC-METODEN	39
	REFERANSELISTE	40

1 INNLEDNING

ABC-prinsippet handler om å legge til rette for *optimal lokalisering* av virksomheter ut ifra målsettinger om å minimere transportbehovet og øke tilgjengeligheten med alternative transportmidler til bil. Planer utarbeidet i henhold til ABC-prinsippet vil gi forutsigbarhet for arealutviklere og næringsaktører, og gode vilkår for trafikkavvikling. ABC-prinsippet omtales ofte som «rett virksomhet på rett sted». Kriteriene for lokalisering baserer seg på virksomheters mobilitetsprofil og områders tilgjengelighetsprofil.

Viken fylkeskommune ferdigstilte et felles plangrunnlag for fylkene Akershus, Buskerud og Østfold som i juni 2023. Plangrunnlaget har en strategi om at lokalisering av virksomheter skal følge ABC-prinsippet. Prinsippet er mye brukt i regionale planer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging og i oppfølging av de statlige planretningslinjene som gjelder dette området. Det finnes imidlertid ingen enhetlig beskrivelse av ABC-prinsippet, og hvordan det kan brukes for oppfølging i kommunal planlegging.

Planlegging etter *ABC-prinsippet* er kun et av flere hensyn som bidrar til å utvikle gode og bærekraftige byer og tettsteder. Ivaretagelse av eksempelvis sosial bærekraft, bolig for alle, endringer i næringsstruktur, jordvern, naturforvaltning, næringslivets behov, samt andre samfunnsbehov og -interesser må sees i sammenheng med intensjonene i prinsippet. Det kan ligge mange dilemmaer i skjæringspunktet mellom disse hvor det er behov for politiske avklaringer.

Bruk av ABC-prinsippet er et av flere prinsipp i planlegging for samordnet areal- og transportutvikling. Prinsippet handler om å legge til rette for miljøvennlige transportvalg og reduksjon i det samlede transportbehovet gjennom hensiktsmessig lokalisering av arbeidsplasser, handel og næring. Ved å gjennomføre en ABC-kartlegging kan man få en oversikt over dagens situasjon i et fylke, en region eller kommune. Kartleggingen gir grunnlag for å angi noen retningslinjer for hvor ulike bransjer bør lokaliseres, basert på virksomhetenes transportbehov og transportgenerering. På den måten vil en over tid både redusere det samlede transportbehovet, sikre god trafikkavvikling og forutsigbar reisetid for virksomheter som har spesielle transportbehov. Dette utdypes ytterligere i de påfølgende kapitlene.

1.1. Oppbygging av veilederen

Denne veilederen gir en beskrivelse av ABC-prinsippet, hvordan det kan gjennomføres en ABC-kartlegging, og hvordan ABC-metoden kan implementeres i planleggingen.

Veilederen er ment som et hjelpemiddel for oppfølging av retningslinjene i plangrunnlaget utarbeidet av tidligere Viken fylkeskommune. *Hovedmålgruppen* for veilederen er kommunene og andre som har interesse for ABC-metodikken.

Det første kapittelet tar for seg bakgrunnen for utarbeidelse av veilederen, gjennomgang av sentrale begreper og hvorfor ABC-prinsippet bør innføres. Kapittel to gir en innføring i ABC-prinsippet på ulike plannivåer, regional plan, interkommunalt samarbeid og kommunal planlegging.

Kapittel tre beskriver ulike metoder for å gjennomføre en ABC-kartlegging og hvordan en ABC-kartlegging gjennomføres. Kapittelet gir også råd og eksempler på hvilke kartlegginger som er aktuelle for ulike forvaltningsnivåer, enten på kommunenivå, regionsnivå eller fylkesnivå. Kapittel fire gir anbefalinger og råd til strategisk bruk av planvirkemidler for implementering av ABC-prinsippet. Til sist er en oversikt over aktuell litteratur rundt temaet og relevante eksempler.

1.2. Felles plangrunnlag for Akershus, Buskerud og Østfold

I mars 2022 vedtok fylkestinget i Viken at det skulle utarbeides et felles plangrunnlag for de nye fylkene Akershus, Buskerud og Østfold som trer i kraft januar 2024. Plangrunnlaget skal gi; «overordnede og strategiske føringer for en bærekraftig utvikling og forutsigbare rammer for samfunnsutviklingen» (Viken fylkeskommune, 2023). Som grunnlag for utarbeidelse av regional plan for areal og mobilitet inneholder plangrunnlaget en **strategi (3.20)** som sier at lokalisering av virksomheter og handel i hovedsak skal følge ABC-prinsippet. Plangrunnlaget inneholder **10 retningslinjer** som krever oppfølging og tilpasning i de enkelte kommunene for lokalisering av virksomheter i henhold til ABC-prinsippet.

Utarbeidelse av veilederen har tatt utgangspunkt i plangrunnlaget og dens retningslinjer. Veilederen er imidlertid ikke direkte bundet av føringene i plangrunnlaget og prinsippene og metodene som presenteres kan brukes uavhengig av retningslinjene. [Plangrunnlaget kan leses her.](#)



1.3. Om ABC-prinsippet

ABC-prinsippet: Hva betyr rett virksomhet på rett sted?

Prinsippet om «rett virksomhet på rett sted» handler om å lokalisere virksomheter i henhold til deres *mobilitetsprofil* og *områders tilgjengelighetsprofil*.

Hva kan ABC-metoden bidra til?

Hensikten med ABC-metoden er å lokalisere «rett virksomhet på rett sted» på bakgrunn av en virksomhets transportgenerende egenskaper.

En **virksomhets mobilitetsprofil**

beskriver virksomhetens generering og attrahering av transport, og kjennetegnes ved *transportskapende egenskaper* som antall ansatte, antall besøk, besøkendes behov for bruk av bil for å frakte varer, samt inn- og utskipping av gods.

En **tilgjengelighetsprofil** beskriver hvor mange som kan ankomme området innenfor nærmere definerte reisetider med ulike transportmidler.

Målsetningen med ABC-metoden er å kunne minimere det samlede transportbehovet i en by eller region og øke tilgjengeligheten med alternative transportmidler til bil, samtidig som det legges til rette for et konkurransedyktig næringsliv og gode vilkår for trafikkavvikling. Prinsippet skal bidra til effektiv arealbruk, miljøvennlige transportvalg og reduserte klimagassutslipp.

Hvordan fungerer ABC-prinsippet i praksis?

En virksomhet bør lokaliseres slik at dens mobilitetsprofil er i samsvar med det aktuelle områdets tilgjengelighetsprofil. Tabell 1 beskriver sammenhengen mellom områders tilgjengelighetsprofil (A-, B- og C-områder) med virksomheters mobilitets-profil (A-, B-, og C-virksomheter).



I tabellen skilles det mellom virksomheter med regional funksjon (A-områder) og lokal funksjon (B-områder). Virksomheter med en *regional funksjon* tiltrekker seg kunder og/eller besøkende fra et større, gjerne regionalt omland, og innebærer tjenester som går utover det nære og daglige. Disse bør være tilgjengelig også for personer som ikke disponerer bil, og dermed lokaliseres til områder med god kollektivbetjening. Virksomheter med en *lokal funksjon* tiltrekker seg i hovedsak kunder og besøkende fra nærområdet, og er gjerne tjenester som vi trenger i det daglige, og som det ikke er ønskelig å reise langt for å få dekket. Disse bør lokaliseres i områder mange kan gå eller sykle til.

Tabell 1 Sammenheng mellom områders tilgjengelighetsprofil og virksomheters mobilitetsprofil. Vurdering av tilgjengelighet er beskrevet i delkapittel 1.4.

OMRÅDERS TILGJENGELIGHETSPROFIL	VIRKSOMHETERS MOBILITETSPROFIL
A A-områder er sentrale områder med høy regional kollektivtilgjengelighet, god tilgjengelighet for gående og syklende, samt begrenset tilgjengelighet for bil¹. Gangavstand fra regionalt kollektiv-knutepunkt er et viktig lokaliseringskriterium. Anbefalt avgrensning er 500–800 meter.	A-virksomheter er virksomheter med høy tetthet av ansatte² og mange besøkende pr. dag³, og gjerne med særlig <i>regional funksjon</i>. Disse virksomhetene omfatter blant annet detaljvarehandel (utenom dagligvarer og plasskrevende varegrupper), offentlig tjenestetilbud med kommunal/regional funksjon, kultur, service og servering, samt større kontorvirksomheter.
B B-områder har god lokal kollektivtilgjengelighet og middels god tilgjengelighet for bil. Reisetidsforholdet (konkurransforholdet) mellom bil og kollektivtilbud er som regel dårligere enn i et A-område. Dette er sentrale områder hvor det kan være en blanding av bolig og næring.	B-virksomheter omfatter virksomheter som offentlig administrasjon med <i>lokal funksjon</i>, som for eksempel grunnskole, lokalbibliotek og fastlege. Mindre kontorvirksomheter kan også lokaliseres i B-områder.
C C-områder er områder med god biltilgjengelighet og mindre god kollektivtilgjengelighet. Disse områdene har nærhet til kryssområder ved overordnet veinett som sentral parameter. Virksomheter som genererer mye trafikk, spesielt tungtrafikk, bør lokaliseres i C-områder.	C-virksomheter omfatter virksomheter som generer eller attraherer mye godstransport, eksempelvis lager, industri, engros og transportvirksomheter. Bør være muligheter for omlastning til bil, bane og båt.
REST Rest-areal er områder som ikke faller innenfor kriteriene for A-, B- eller C-områder. Disse områdene har generelt lav tilgjengelighet for alle transportformer, og er for eksempel områder med utnyttelse av naturressurser.	I disse områdene bør etablering av virksomheter begrenses, særlig virksomheter som genererer og attraherer mye transport.

¹ I teorien bør det være dårligere tilgjengelighet med bil til A-områder enn B-områder, men det er vanskelig å få til i praksis. Tilgjengeligheten for bil kan reguleres gjennom parkeringstilbudet, f.eks. ved å legge parkering utkanten av tettstedet og bruke avgifter for å skille kort- og langtidsparkering.

² Høy tetthet av ansatte pr. bruksareal vil variere med virksomhetstypen, eksempelvis regnes 15-17 m² pr. ansatt i en kontorvirksomhet som høyt (Statsbygg, 2022).

³ Hva som anses som mange besøkende pr. dag vil variere fra sted til sted, eksempelvis regnes 100 besøkende pr. 100 m² i sentrumsområder (vektet snitt av forretningsformål, tjenesteyting og næring i sentrum) som høyt (Kommunal- og distriktsdepartementet, 2021).

Beskrivelse av virksomhetstyper

Tabell 2 gir en mer *inngående beskrivelse* av ulike virksomhetstyper, og begrunnelse for hvor de bør lokaliseres i henhold til ABC-prinsippet. Tabellen er utarbeidet med utgangspunkt i vurderinger gjort av Kathrine Strømmen i hennes doktorgradsavhandling «Rett virksomhet på rett sted - om virksomheters transportskapende egenskaper» fra 2001.

Tabell 2 Oversikt over virksomhetstyper; hovedkategori, ønsket lokalisering og utdyping (Strømmen, 2001).

HOVEDKATEGORI	LOKALISERING	BEGRUNNELSE
Kontorvirksomheter	A-områder	Mange ansatte pr. m ²
Offentlig adm., regional rekkevidde	A-områder	Mange ansatte og/eller mange besøkende, ofte fra en hel region.
Service, detaljhandel og kultur	A-områder (B-områder med god kollektivdekning)	Virksomheter som tiltrekker seg besøkende fra en hel region. Gjelder detaljhandel, men ikke plasskrevende varer.
Offentlig adm., lokal rekkevidde	B-områder	Middels store virksomheter med færre besøkende sammenlignet med A-virksomheter.
Omsetning med plasskrevende varer	B- og C-områder	Virksomheter som omsetter plasskrevende, varer der det ofte er behov for bruk av bil for å frakte varer. Gjerne færre ansatte pr. m ² sammenlignet med normal detaljvarehandel.
Industri	C-områder (B-områder for lett industri, med lite godstransport)	Virksomheter med få ansatte og besøkende.
Engros- og transport	C-områder	Virksomheter med få ansatte og besøkende.
Daglig service	Alle områdetyper	Dagligvarebutikker og nærservice.
Primærnæring	Uplassert	Få ansatte og ingen besøkende.

1.4. Eksempler for lokalisering- og virksomhetstyper

A-områder og A-virksomheter

En kino har mange besøkende pr. dag, men få ansatte. I mange tilfeller vil en kino også ha en regional funksjon. Det vil si at den tiltrekker seg besøkende fra en hel region, ikke kun et tettsted. En stor kino vil derfor være en A-virksomhet som bør plasseres i et A-område.

Et hovedbibliotek ligger i en større by og har større utvalg av bøker sammenlignet med for eksempel et lokalbibliotek. Hovedbibliotek har flere besøkende, fra et større omland, og flere ansatte sammenlignet med lokalbibliotek. Et hovedbibliotek vil derfor være en A-virksomhet som bør plasseres i et A-området. Et eksempel på dette er nye Deichman i Bjørvika i Oslo.

B-områder og B-virksomheter

Et fastlegekontor har mange besøkende pr. dag, og har som regel moderat antall ansatte pr. kvadratmeter. Dersom vi forutsetter at man velger fastlege i sitt nærområde vil fastlegekontoret ha en lokal funksjon. Et fastlegekontor vil derfor være en B-virksomhet som kan plasseres i et B-område.

Et lokalbibliotek har i hovedsak besøkende fra lokalsamfunnet og vil ha færre ansatte sammenlignet med et større bibliotek. Et lokalbibliotek ligger som regel i et mindre tettsted hvor det er et begrenset utvalg av bøker sammenlignet med et hovedbibliotek (Stokland, 2019). Et lokalbibliotek vil på bakgrunn av dette være en B-virksomhet som kan plasseres i et B-område.

C-områder og C-virksomheter

En godsterminal er en stor terminal hvor det mottas og distribueres store mengder gods. En godsterminal er en C-virksomhet som bør plasseres i et C-område. Et eksempel på dette er Oslo godsterminal Alnabru.

Et lager er et oppbevaringssted for ulike typer gods, i påvente av videre distribusjon til eksempelvis butikker. Et lager består typisk av store arealer, få ansatte i forhold til arealet og er ikke preget av kundebesøk, men er avhengig av effektiv tilgang for godstransport for inn- og utlevering. Et eksempel på dette er Asko Øst AS som ligger i Vestby langs E6 i Akershus.

Alle områdetyper

En dagligvareforretning har mange besøkende pr. dag og kan ha mange ansatte. Dagligvareforretninger bør være tilgjengelig for de fleste innenfor gangavstand fra der de bor. Det betyr at dagligvareforretninger bør primært ligge i A- eller B-områder. Dersom dagligvareforretningen etableres utenfor A- eller B-områder, bør forretningsarealet begrenses til et lokalt kundegrunnlag.

Hva er en ABC-kartlegging?

En kartlegging av dagens tilgjengelighets-situasjon med utgangspunkt i befolkningen som naturlig sokner til området en kartlegger, eksempelvis en kommune, en region eller et fylke. Resultatet er *et kart* som viser *tilgjengelighetsprofiler* for ulike deler av området man undersøker.

Resultatet av ABC-kartleggingen er en situasjonsbeskrivelse og må ikke forveksles med *en plan*. ABC-kartleggingen er et rammeverk som kan benyttes som grunnlag planlegging, hvor det både kan gjøres tiltak for å bedre tilgjengeligheten med alternative transportmidler til utvalgte områder, samt settes retningslinjer for lokalisering av nye arbeidsplasser og næringsaktivitet.

Tilgjengelighetsprofiler for områder:

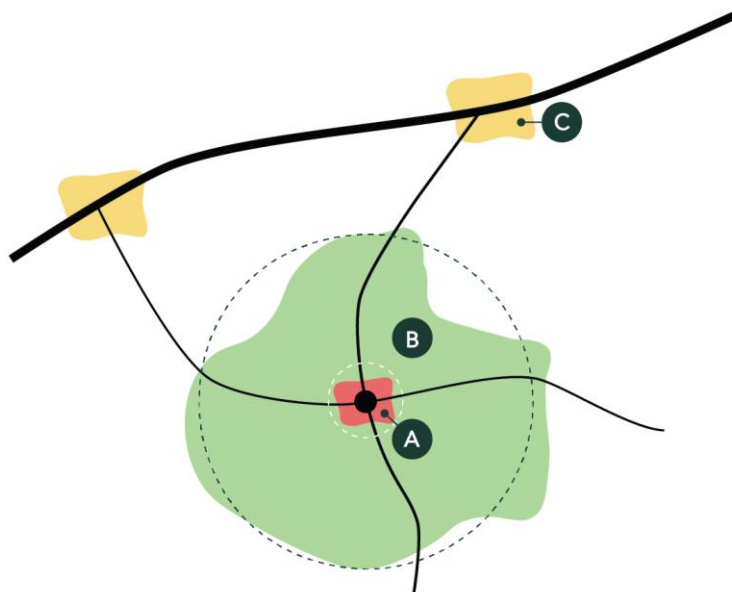
A: *Svært tilgjengelige* områder for bosatte uten bruk av bil.

B: *Middels tilgjengelige* områder for bosatte uten bruk av bil.

C: *Lite tilgjengelige* områder for bosatte uten bruk av bil. De bosatte må i stor grad benytte seg av bil.

D (rest): Ligner i stor grad på C-områder, men har ikke tilknytning til et hoved vei-/transportsystem.

Inndelingen i tilgjengelighetsprofiler er ikke en rangering, men viser hvordan områder har forskjellige egenskaper med hensyn til tilgjengelighet og egnethet for lokalisering av ulike typer virksomheter. Figur 1 viser en prinsippskisse for en ABC-kartlegging. A-områder er de mest tilgjengelige områdene. B-områder strekker seg som regel ut ifra et A-område. C-områder er i hovedsak tilknyttet større kryssområder langs et hoved vei-/transportsystem.



Figur 1 Prinsippskisse for ABC-prinsippet (Utarbeidet av Asplan Viak, 2024).

Hva betyr tilgjengelighet i lys av ABC-prinsippet?

Tilgjengelighet er et mål på hvor mange som kan nå et område innenfor en gitt reiseavstand eller reisetid, og kan beregnes for ulike transportmidler.

Et viktig prinsipp ved planlegging for redusert transportarbeid med bil er at virksomheter med mange ansatte og besøkende bør lokaliseres til områder med god tilgjengelighet for alternative transportformer som gange, sykkel og kollektivtransport. Nedenfor følger forslag til kriterier som kan benyttes som grunnlag for å beskrive «god tilgjengelighet» for ulike transportformer:



God tilgjengelighet for gående: inntil 1 kilometer, tilsvarer en reisetid på 12–15 minutter.



God tilgjengelighet for syklende: inntil 5 kilometer, tilsvarer en reisetid på 15–20 minutter.



God tilgjengelighet med kollektivtransport: reisetid på ca. 20 minutter. Dette kriteriet avhenger av kollektivtilbudet på det aktuelle stedet, og er en funksjon av gangavstand til holdeplass og frekvens på tilbudet. Et mål på «godt kollektivtilbud» kan være opp mot 0,5–1 km gangavstand og 2–4 avganger på time (Urbanet Analyse, 2018).

1.5. Hvorfor bør en lokalisere rett virksomhet på rett sted?

Offentlige aktører

ABC-prinsippet er grunnlag for regional planlegging og oppfølging av statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal-, og transportplanlegging, og en metode for å opprettholde og eventuelt forsterke gjeldende senterstruktur, som er tilpasset dagens befolkningsmønster og kollektivtilbud. Prinsippet kan bidra til å sikre fornuftig omfang og fordeling av regionale næringsarealer, tilpasset overordnet veinett.

ABC-prinsippet kan brukes som grunnlag for arealplanlegging og lokalisering av nye virksomheter tilpasset de enkeltes virksomheters transportbehov, samt redusere behovet for å bygge ny, eventuelt utvide eksisterende, vei- og parkeringsinfrastruktur.

Private aktører

Bruk av ABC-prinsippet vil også være nyttig for bedrifter som skal etablere seg på et nytt sted, eventuelt relokalisere virksomheten.

Lokalisering er et virkemiddel for å tiltrekke kunder, rekruttere ansatte, optimalisere parkeringstilbudet (og dermed redusere arealbehovet), samt redusere konfliktnivået med omgivelsene som følge av transport og støy (for eksempel unngå tungtrafikk gjennom boligområder og områder med mange gående og syklende).

Planlegging etter ABC-prinsippet gir mulighet for forutsigbarhet for næringslivet, slik at virksomheter kan lokalisere seg i områder tilpasset deres transport- og tilgjengelighetsbehov, med forventning om at de overordnede strukturene i transportsystemet opprettholdes.

2 ABC-PRINSIPPET OG ULIKE PLANNIVÅ

Implementering av ABC-prinsippet i planleggingen kan gjøres ved at intensjoner i prinsippet inngår som en del av grunnlaget i planprosessene, og innarbeides i de kommunale planene som følge av politiske prioriteringer. En viktig målsetning i plangrunnlaget for de nye fylkene er at ABC-prinsippet kan bidra til større forutsigbarhet i avgjørelser som angår lokalisering av virksomheter. For å få til dette må prinsippet være tilstrekkelig beskrevet, avgrenset, politisk forankret og fulgt opp med relevante virkemidler på en måte som svarer til det aktuelle plannivået. ABC-prinsippet kan inngå i planleggingen på ulike måter og med ulik detaljeringsgrad avhengig av plantype og geografisk nivå.

Regional plan for samordnet bolig, areal- og transport

ABC-prinsippet er et viktig grunnprinsipp for regionale planer for samordnet bolig- areal- og transportplanlegging som blant annet utarbeides for de større byregionene. Spesielt C-områder, men også A-områder, kan med fordel belyses gjennom regionale planer.

Interkommunalt plansamarbeid

Interkommunalt plansamarbeid etter §9-1i plan- og bygningsloven er definert som regional planlegging på lik linje som regionale planer som vedtas av fylkeskommunen. Bruken av interkommunale planer for lokalisering er imidlertid brukt i mindre grad. Et interkommunalt plansamarbeid etter §9-1 kan også overføres til regional plan etter §9-4 dersom et flertall av de deltakende kommunene ønsker det.

Spesielt utpekning av C-områder kan være egnet gjennom interkommunalt plansamarbeid. Dette er områder som i mange tilfeller har et regionalt nedslagsfelt, og er viktige for hele regionen. På denne bakgrunnen bør behovene og forutsetningene i flere nabokommuner ses under ett når C-områder skal utpekes. Vurderingene bør altså gjøres av flere kommuner i samarbeid, og kan fungere som utdyping av tilsvarende, mer overordnet, prioritering på regionalt nivå. Det kan også fungere som erstatning for manglende angivelse av C-områder på regionalt nivå.

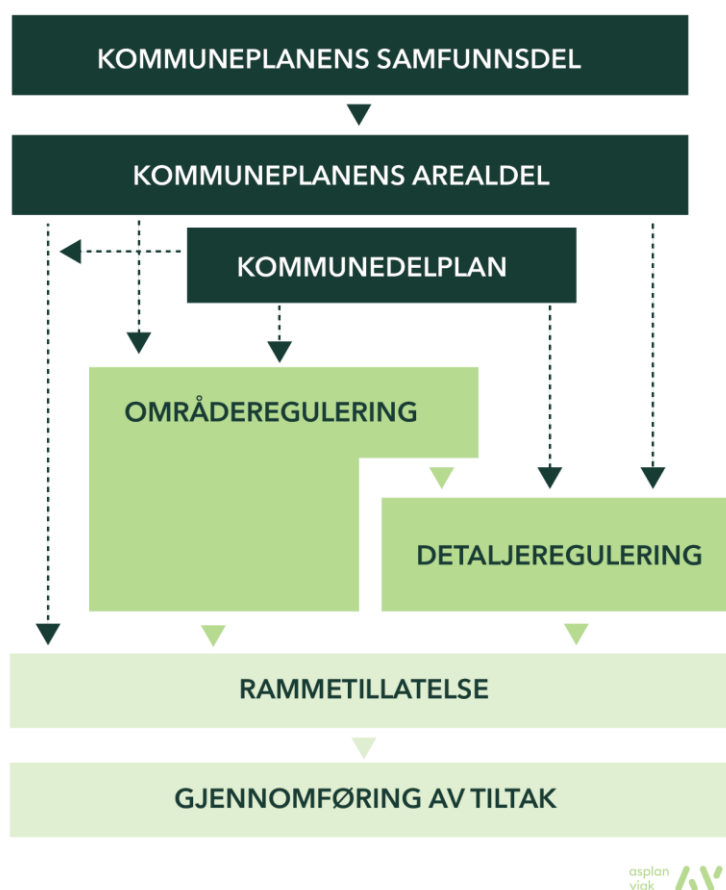
ABC-prinsippet i det kommunale plansystemet

ABC-prinsippet kan komme inn på ulike nivå og ulike typer planer i det kommunale plansystemet fra overordnet planlegging gjennom kommuneplanens samfunnsdel og arealdel, til regulering på område- eller detaljnivå.

I tillegg kan prinsippet inngå som tema i strategier og temaplaner som ikke følger plan- og bygningsloven, for eksempel mobilitets- eller klimaplaner.

ABC-prinsippet kan også komme inn som en del av kunnskapsgrunnlaget i kommunal planstrategi der kommunestyret etter diskusjon tar stilling til endringer i samfunnsdelen og i hvilken grad arealdelen skal revideres. Alle kommuner bør i utgangspunktet fornye samfunnsdelen tidlig i hver valgperiode.

I henhold til de nasjonale forventningene til kommunal og regional planlegging for 2023-2027 forventer regjeringen at kommunene utarbeider arealstrategier i samfunnsdelen som bro til arealdelen. ABC-prinsippet kan være en relevant diskusjon i arealstrategiene for mange kommuner.



Figur 2 Det kommunale plansystemet (Utarbeidet av Asplan Viak, 2024).

NIVÅ	PLANTYPE	ABC-RELEVANS	KARTLEGGINGSBEHOV
Regionalt nivå	Regional plan	Regionalt utbyggingsmønster og lokaliseringspolitikk.	Strategisk, overordnet, regionalt kart. Kan utformes som ABC-kart, men kan også uttrykke lignende prioriteringer med andre betegnelser.
	Interkommunalt plansamarbeid	Særlig relevant for avklaring av C-områder.	
Kommunalt nivå	Kommuneplanens samfunnsdel	ABC-prinsippet som grunnlag for utforming av arealstrategier i samfunnsdelen.	Hovedprinsipper og eventuelt arealstrategisk kart på kommunalt nivå. Bør videreføre, og detaljere, eventuelle føringer fra overordnet nivå.
	Kommuneplanens arealdel (kommunedelplan)	Strategiske og rettslig bindende arealavklaringer for omfang og lokalisering der ABC-prinsippet vil være en viktig diskusjon. Arealstrategier i samfunnsdelen skal følges opp. Krav om reguleringsplan.	Strategisk eller detaljert temakart. Grunnlag for arealprioriteringer som uttrykkes i kommuneplankartet.
	Områderegulering	Rettslig bindende avklaring av lokalisering og omfang på områdenivå. Kan og bør ha krav om detaljregulering. Skal følge opp kommuneplanens arealdel.	
	Detaljregulering	Rettslig detaljert arealavklaring knyttet til prosjekter, omfang og utforming. Lokalisering skal være avklart på overordnet plannivå.	

3 HVORDAN GJENNOMFØRE EN ABC-KARTLEGGING

En ABC-kartlegging skal sikre at fylker og kommuner får tilstrekkelig kunnskap til å lokalisere virksomheter i henhold til ABC-prinsippet. Et ABC-kart formidler en forventning til hvor virksomheter bør lokaliseres med hensyn på deres trafikkgenererende egenskaper. Formålet med dette kapittelet er å gi en innføring i ulike metoder som kan benyttes for å gjennomføre en ABC-kartlegging og hvilke resultat de gir.

3.1. Ulike behov på ulike nivå

En ABC-kartlegging kan gjennomføres på ulike nivåer; detaljert kartlegging eller strategisk planlegging. Fylkene, regionene og kommunene må selv vurdere hvilket nivå som er mest hensiktsmessig for deres behov.

Figur 3 viser en skala for bruk av ABC-prinsippet i en ABC-kartlegging. Regionale planer for areal og transport viser at ABC-prinsippet benyttes i størst grad på et strategisk nivå hvor det er liten grad av detaljering.

Resultatet av slike kartlegginger er som regel kart som viser en overordnet senterstruktur. I kommunal planlegging er det vanligere, og også mer aktuelt, å gjennomføre en kartlegging der det er større grad av detaljering. Resultatet er ofte et tradisjonelt ABC-kart hvor områder man undersøker er delt inn i ulike tilgjengelighetsprofiler.



Figur 3 Skala for bruk av ABC-prinsippet (Utarbeidet av Asplan Viak, 2024).

I denne veilederen beskrives *tre metoder* for å gjennomføre en ABC-kartlegging og dele områder inn i A-, B- og C:

1. Senterstruktur
2. Senterets utstrekning
3. Potensiell tilgjengelighet

Det gis en detaljert beskrivelse av metodene i de påfølgende delkapitlene. Tabell 3 beskriver ulike plannivå og hvilken metode som er aktuell for de ulike nivåene.

Tabell 3 Ulike plannivå hvor ABC-kartlegginger kan være relevant. Eksempelet viser Viken fylke (fylkesnivå), Drammensregionen (interkommunalnivå) og Drammen kommune (kommunenivå).

FYLKESNIVÅ



INTERKOMMUNALTNIVÅ



KOMMUNENIVÅ



De tre metodene har ulik grad av detaljering og kan benyttes av både lokale og regionale myndigheter.

Metode 1 er mest aktuell for regionale myndigheter, herunder fylkeskommuner og i forbindelse med interkommunale samarbeid. Denne kartleggingen er relevant i regionale planer fordi man ser flere kommuner i sammenheng, og det legges grunnlag for bruk av miljøvennlige transportmidler som er i tråd med de statlige planretningslinjene for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging (Strømmen, 2001 & KDD, 2014).

Metode 2 og 3 er mest aktuell for kommuner og mindre geografiske områder. *Metode 2* tar utgangspunkt i sentrumsområder (region- og kommunesentre) og avgrenser områdene med utgangspunkt i rekkeviddeanalyser (faktisk vei og luftlinje). For å kunne benytte *metode 2* bør en senterstruktur ligge til grunn.

Metode 3 er en detaljert tilgjengelighetskartlegging hvor resultatet av kartleggingen er et detaljert ABC-kart. Denne metoden kan benyttes for alle plannivåer og det forutsetter ikke at det ligger en senterstruktur til grunn.

3.2. Senterstruktur

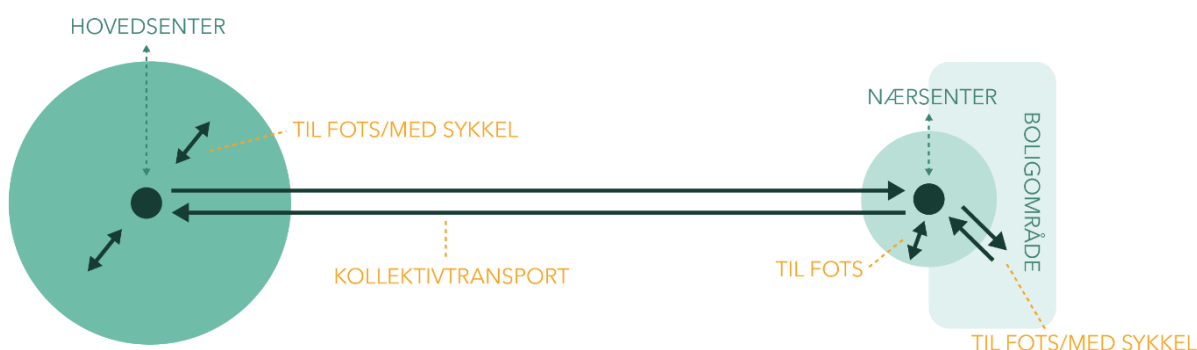
Inndeling i **senterstruktur** er særlig relevant for strategisk planlegging på et overordnet nivå. Her peker man ut områder som har ulike funksjoner og tilgjengelighet, og metoden kan derfor benyttes til å plassere rett virksomhet på rett sted i likhet med en detaljert ABC-kartlegging (se delkapittel 3.4). Tabell 4 er et eksempel på inndeling i senterstruktur.

Tabell 4 Eksempel på inndeling i senterstruktur (inspirert av Strømmen, 2001).

SENTERTYPE	FORMÅL	OMRÅDETYPE
Regionsenter (hovedsenter)	Bysentrum	A-områder
Kommunesenter	Bysentrum	A-områder
Bydelssenter	Nyttige og ukentlige	B-områder
Nærsenter*	Det nære og daglige	Alle områder
Regionale industri-, lager- og logistikkområder		C-områder

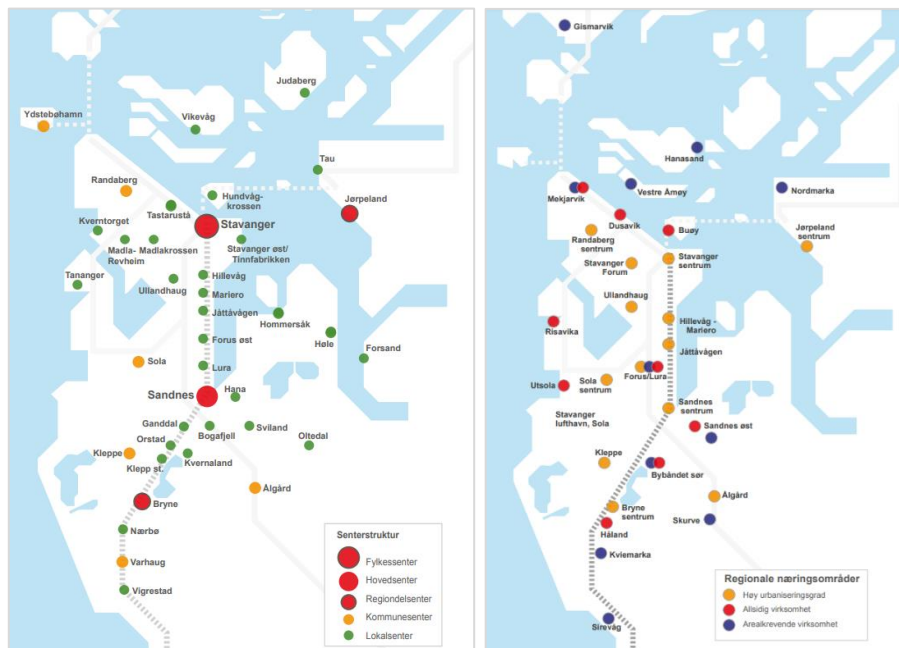
*Gjelder kommuner.

Inndeling i senterstruktur er egnet å bruke på et overordnet nivå og det er ikke nødvendig å gi sentrene en geografisk utstrekning. Samtidig kan det være relevant å si noe om influensområdet. *Regionsentre og kommunesentre* har for eksempel et større omland sammenlignet med et mindre senter (bydelssenter og nærsenter). Region- og kommunesentre bør ha høy tilgjengelighet for miljøvennlige transportmidler. Her kan man forvente en lavere biltilgjengelighet som er i tråd med tilgjengelighetsprofilen til A-områder. Bydelssentre og nærsentre henvender seg til et mindre omland, og er sentertyper som det i hovedsak er mulig å gå eller sykle til. Figur x viser hvordan dette henger sammen. Et hovedsenter henvender seg til et stort kundeomland, mens nærsentre primært henvender seg til lokale boligområder.



Figur 4 Sammenheng mellom sentertype, transportmiddel og avstand (Utarbeidet av Asplan Viak med utgangspunkt i Strømmen, 2001).

Eksempel på senterstruktur fra Rogaland fylkeskommune

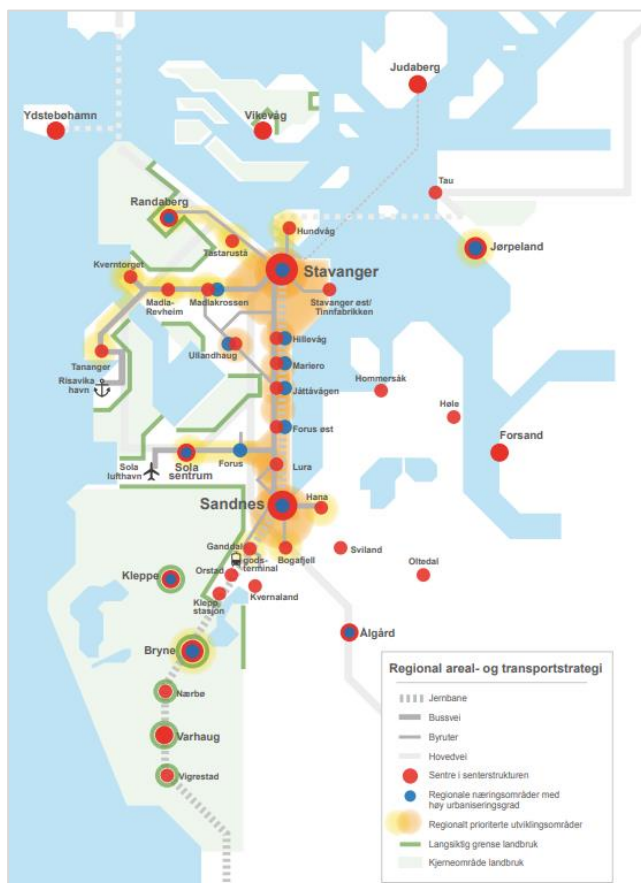


Figur 5

Venstre: Senterstruktur.

Høyre: Regionale næringsområder.

(Rogaland fylkeskommune, 2020)



Figur 6 Regional areal- og transportstrategi (Rogaland fylkeskommune, 2020).

Eksempelene er hentet fra Rogaland fylkeskommune sin regionale plan for Jæren og Søre Ryfylke (Rogaland fylkeskommune, 2020).

Kartene øverst til venstre og høyre viser regionale næringsområder og senterstruktur. Kartet nederst til venstre er en sammenstilling, og viser regional areal- og transportstrategi med sentrene i senterstrukturen og regionale næringsområder med høy urbaniseringsgrad, samt regionale prioriterte utviklingsområder.

3.3. Senterets utstrekning

Denne kartleggingen er en videreføring av metode 1, beskrevet i delkapittel 3.2. Hensikten er å angi utstrekningen for sentrene i senterstrukturen. Dette gjøres gjennom rekkeviddekartlegginger.

Rekkeviddekartlegginger gjøres med egnet GIS-programvare⁴, hvor man tar utgangspunkt i et sentralt punkt i senteret, gjerne et kollektivknutepunkt. Deretter beregnes en utstrekning for senteret, enten ved hjelp av en radius (enkel metode) eller ved hjelp av gangavstand langs vei (detaljert metode).

Valg av utstrekning

Hva som anses som riktig utstrekning vil avhenge av senterets rolle i hierarkiet og av dets tiltrekningskraft. Gangavstand som bør være den førende faktoren.

Formålet med en avgrensning av senterområdet er å sette rammer for hva som ligger innenfor senterområdet, for eksempel innenfor A-området, og dermed hvor A-virksomheter ideelt sett bør lokaliseres innenfor dette. Hensikten med å samlokalisere virksomheter er å begrense transportbehovet og bidra til synergieffekter mellom aktørene innenfor området. For å oppnå dette må det være en nærhet – for eksempel mellom virksomheter, til kollektivtransport og til beboere. Dersom utstrekningen er for stor, oppnås ikke disse effektene.

I større norske byer som Drammen og Tromsø, har 800 gangavstand fra sentrale knutepunkt blitt benyttet (se delkapittel 3.4). Dette gir relativt store A-områder, men kan være riktig for regionale sentre med stor tiltrekningskraft. For kommunesentre i mindre regioner, med mindre tiltrekningskraft, bør området innskrenkes noe ved å ta utgangspunkt i en noe mindre gangavstand eller radius.

For mindre kommunesentre bør gangavstanden eller radiusen begrenses til et minimum, eksempelvis 200-300 meter.

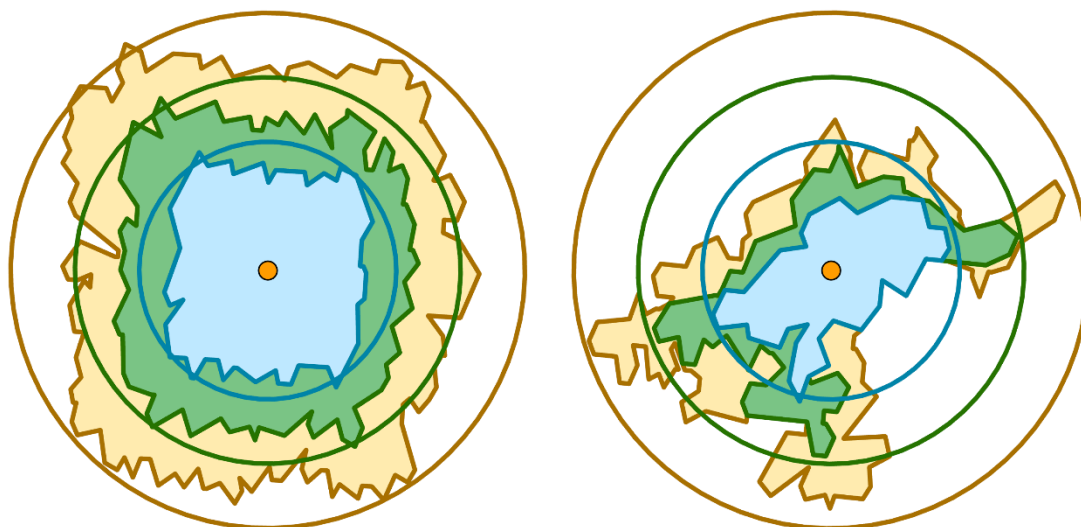
⁴ Eksempel på egnet programvare er Arc-GIS Pro eller QGIS. ArcGIS-Pro er en lisensbasert programvare utviklet av Esri, mens QGIS er en gratis og åpen programvare.

Valg av metode: Radius eller gangavstand

Bruk av en radius fra et sentralt punkt eller en gangavstand fra samme punkt, har hver sine fordeler. Bruk av radius er en enkel metode, som også gir sammenlignbare arealer for eksempel i flere senterområder på samme nivå i et hierarki.

Bruk av gangavstand gir ikke samme muligheter til å sammenligne områder, men gir en avgrensning som i de fleste tilfeller er bedre tilpasset stedets geografi eller stedets gangnettverk. Figur 7 viser to ulike områder, kartlagt med identiske metoder, henholdsvis gangavstand og radius på **500 meter**, **750 meter** og **1000 meter**.

I området til venstre er gangnettverket tett, og dekker hele det kartlagte området. I slike tilfeller blir forskjellen mellom radius og gangavstand relativt liten. I området til høyre, er gangnettverket mindre tett, og strekker seg ikke ut i alle retninger. I slike tilfeller blir forskjellen mellom radius og gangavstand større. I begge tilfeller øker forskjellen mellom de to metodene når rekkevidden blir større. Det betyr at for senterområder, der det forutsettes en kort utstrekning, kan radius være en brukbar metode i mange tilfeller. For byer og regionsentre der en større utstrekning skal kartlegges, bør gangavstand benyttes.



Figur 7 Sammenligning av bruk av gangavstand og radius for å avgrense et senterområde.

3.4. Potensiell tilgjengelighet

Potensiell tilgjengelighet er en *detaljert kartlegging* som kan tilpasses analyseområder av ulik størrelse og med ulike transportforutsetninger. Utarbeidelsen av et ABC-kart etter denne metoden gjøres i to faser:

1. Beregning av tilgjengelighet for ulike transportformer
2. Utarbeidelse av vurderingskriterier.

Beregning av tilgjengelighet kan grovt sett gjøres likt for alle typer analyseområder, mens utarbeidelsen av vurderingskriterier må ta utgangspunkt i det konkrete området som kartlegges, og det er her det gjøres individuelle tilpasninger.



Figur 8 Stegene i en ABC-kartlegging med potensiell tilgjengelighet (Asplan Viak, 2023).

Beregning av tilgjengelighet

Tilgjengelighet, slik vi benytter begrepet her, er en egenskap ved et geografisk punkt med utgangspunkt i bosettingsmønster⁵. Tilgjengeligheten i det spesifikke punktet angir *hvor mange personer* som kan reise fra sitt bosted til *akkurat dette punktet* innenfor en gitt tidsavgrensning med et *spesifikt transportmiddel*. Når vi måler tilgjengeligheten til et stort antall punkter systematisk, kan vi sette disse verdien sammen til et kontinuerlig mønster, som viser hvordan tilgjengeligheten varierer mellom ulike områder. Dette er et *tilgjengelighetskart*.

For at et punkt eksempelvis skal ha høy tilgjengelighet med kollektivtransport, må det være høy frekvens på kollektivlinjene i området, mange ulike kollektivlinjer, høy befolkningstetthet i områdene det er mulig å reise fra, eller en kombinasjon av disse.

Helt overordnet kan en si at en tilgjengelighetskartlegging består av å kartlegge reisetid for alle bosatte til ethvert punkt i analyseområde, og deretter summere opp hvor mange som kan reise til det enkelte punktet innenfor en maksimal reisetid.

⁵ Det er mulig å gjennomføre analysen med utgangspunkt i andre mønster, eksempelvis arbeidsplasskonsentrasjoner.

For å gjennomføre tilgjengelighetsberegningene må man ha kompetanse innenfor nettverksanalyser i GIS⁶ og ha tilgang på verktøy som håndterer slike analyser. Et godt eksempel er GIS-programvaren *ArcGIS Pro*.

Stegene i en tilgjengelighetsberegning

1. Opprette et transportnettverk (gang-, sykkel, kollektiv- eller bilnettverk)

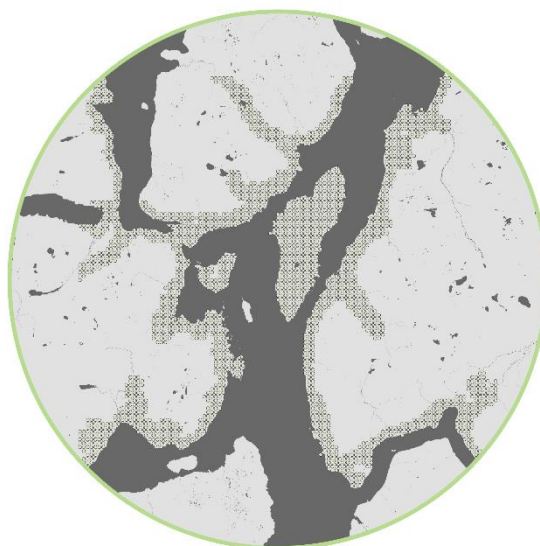
Et transportnettverk kan i de fleste tilfeller opprettes med grunnlag i fritt tilgjengelige data. For gang- og sykkelnettverk kan data fra Open Street Map eller NVDB (nasjonal veidatabank) benyttes. EnTur (www.entur.org) er en god kilde for kollektivdata, som sammen med et gangnett kan brukes til å opprette et kollektivnett. For bilnettverk er NVDB anbefalt kilde.

2. Tilrettelegge befolkningsdata

Befolkningsdata, antall bosatte personer, er en avgjørende parameter i en tilgjengelighetsvurdering. Det finnes flere ulike kilder for slike data, men SSBs befolkningsdata på 250*250 meter ruter er et godt alternativ. Det er fullt mulig å benytte datasett med høyere detaljnivå, men dette vil påvirke beregningstiden. Det anbefales ikke å benytte grunnkretsdata, ettersom grunnkretser varierer i størrelse, og vil introdusere en del tilfeldigheter i beregningen, med tanke på tilkoblingspunkt mot nettverket.

3. Tilrettelegge målpunkt

En tilgjengelighetskartlegging sier hvor mange bosatte som kan nå ethvert punkt innenfor analyseområde. Ett tett grid av målpunkter er uttrykk for «ethvert punkt innenfor analyseområdet». Et punkt for hver 250-meter i hele analyseområdet kan være et greit utgangspunkt.



Figur 9 Punktdatasett for de bebygde områdene i Tromsø Kommune (Asplan Viak, 2022).

⁶ Geografisk informasjonssystem.

4. Reisetidsberegning (origins-destinations beregning)

Beregning av reisetid mellom alle befolkningspunktene (origins/startpunkt) og målpunktene (destinations). Denne beregningen benyttes til å avgjøre hvilke deler av befolkningen som er innenfor eller utenfor den maksimale reisetiden for hvert enkelt målpunkt.

5. Beregne tilgjengelighet til målpunktene

For hvert enkelt målpunkt, summeres summen av alle bosatte som bor innenfor maks reisetid. Denne summen uttrykker tilgjengeligheten til det enkelte målpunkt.

6. Interpolering av målpunktverdiene til et sammenhengende raster

Et punktlag med eksempelvis et punkt pr. 250 meter dekker ikke «ethvert punkt innenfor analyseområdet». For å gå fra et punktgrid, til et sammenhengende bilde av tilgjengeligheten, interpoleres verdiene fra punktene til et sammenhengende raster, eller bildefil, som dekker hele analyseområdet. Interpoleringen gjør at alle områder mellom punktene får en verdi som er basert på de nærmeste punktene.

Utarbeidelse av vurderingskriterier

På bakgrunn av gjennomførte tilgjengelighetskartlegginger kan det settes opp grenseverdier som angir hva som avgrenser A, B og C områdene i det enkelte analyseområdet. A-områdene skal være områdene som er mest tilgjengelig for gående, syklende og kollektivtrafikanter. Hvilke tallstørrelser som skal benyttes for å avgrense A-områder, må avgjøres på bakgrunn av forholdene i det enkelte analyseområdet.

Oversikten nedenfor viser to eksempler, fra Drammen og Tromsø kommuner, på hvordan en slik inndeling kan gjøres. Tromsø og Drammen er av ulik størrelse og har ulike regionale roller. Grenseverdiene som er satt opp er derfor ulike. Likevel er metoden for å gjennomføre de konkrete kartleggingene omtrent lik.

I fylkene Akershus, Buskerud og Østfold varierer størrelsen på kommunene i både areal og antall innbyggere. Derfor vil grenseverdiene og vurderingskriteriene variere med utgangspunkt i området man undersøker.



Figur 10 Prinsippfigur for overlay-analyser for kollektiv, sykkel og gange (Utarbeidet av Asplan Viak, 2024).

Tromsø

A

- Maks 800 meter fra sentralt knutepunkt
- Minst **30 000** bosatte innenfor 30 minutter med kollektivtransport
- Minst **30 000** bosatte innenfor 20 minutter med sykkel
- Minst **10 000** bosatte innenfor 20 minutter til fots

B

- Minst **20 000** bosatte innenfor 30 minutter med kollektivtransport
- Minst **20 000** bosatte innenfor 20 minutter med sykkel
- Minst **4000** bosatte innenfor 20 minutter til fots
- Gjennomsnittlig reisetid med bil maks **20 minutter**

C

- Buffer på **1 km** fra kryss til hovedveier
- Eventuelle havneområder langs vei
- Maks 20 minutters reisetid med bil

Drammen

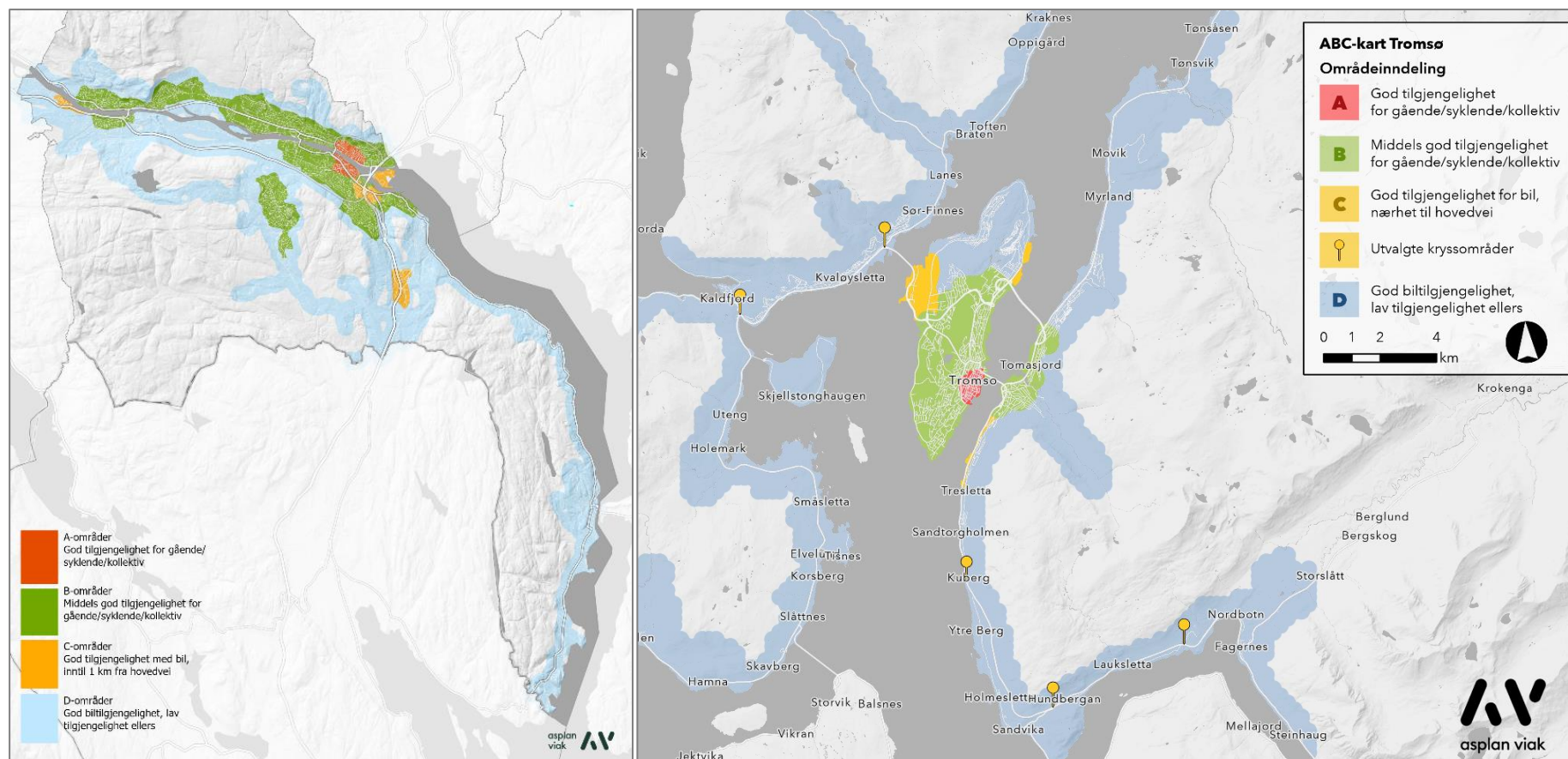
- Maks 800 meter fra sentralt knutepunkt.
- Minst **75 000** bosatte innenfor 40 minutter med kollektivtransport
- Minst **60 000** bosatte innenfor 20 minutter med sykkel
- Minst **3 500** bosatte innenfor 1 km til fots

- Minst **30 000** bosatte innenfor 40 minutter med kollektivtransport
- Minst **10 000** bosatte innenfor 20 minutter med sykkel
- Minst **1 000** bosatte innenfor 1 km til fots
- Gjennomsnittlig reisetid med bil maks **25 minutter**

- Buffer på **1 km** fra fullverdig kryss på hovedveier (E18, E134)
- Havneområdet Holmen
- Maks 20 minutters reisetid med bil

Figur 11 Eksempel på vurderingskriterier fra Tromsø og Drammen (Asplan Viak, 2023).

Resultat av en ABC-kartlegging



Figur 12 Eksempel på ABC-kart for Drammen kommune (venstre) og Tromsø kommune (høyre) (Asplan Viak, 2022).

4 NÆRMERE OM ABC-PRINSIPPET OG BRUK AV PLANVIRKEMIDLER PÅ KOMMUNALT NIVÅ

Planlegging etter ABC-prinsippet påvirker kommunens langsiktige areal- og lokaliseringspolitikk og retningslinjene bør forankres politisk for å gi ønsket effekt. Måloppnåelse krever langsiktighet og hovedprinsippene bør ligge fast, men med mulighet for at nye kommunestyre kan vedta mindre justeringer, ikke minst med hensyn til bruk av virkemidler. Endringer i nasjonale forventninger og retningslinjer, regionale planer, samt utviklingstrekk i en kommune, vil også kunne medføre behov for justeringer. Dersom kommunen legger opp til en arealpolitikk som er i strid med føringer i regionale planer eller statlige planretningslinjer kan regionale myndigheter fremme innsigelse.

4.1. ABC-prinsippet i kommunalplanlegging

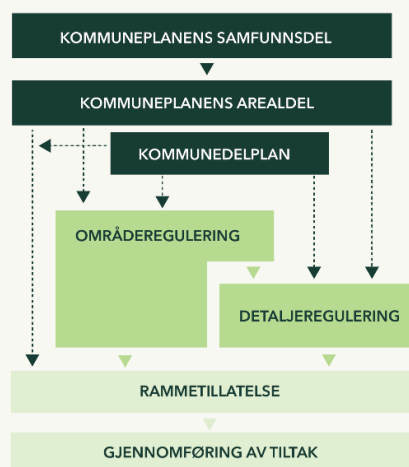
ABC-prinsippet og en ABC-kartlegging er et kunnskapsgrunnlag som kan benyttes i kommuneplanlegging. Det er et kunnskapsgrunnlag som bør brukes sammen med andre hensyn som grunnlag for utvikling av planer, og som grunnlag for vurdering av konsekvenser av arealplaner. Det er likevel den lokaliseringspolitikken kommunestyret ønsker å føre som vil være førende for i hvilken grad prinsippet kommer inn og følges opp i planleggingen.

ABC-prinsippet har i første rekke sin plass i kommunenes overordnede og strategiske planlegging. De viktigste føringene er lagt når lokalisering og omfang av områder for næring og handel er avklart gjennom arealbruk, og fastsatt med rettslig bindende virkning i kommuneplanens arealdel.

Tabell 5 ABC-prinsippet i kommunal planlegging (Asplan Viak, 2023).

ABC-prinsippet i kommunal planlegging

- Samfunnsbehov i endring
- Behovet for regionale perspektiv og løsninger
- Hvordan ivaretas de lange linjene i kommunenes samfunns-, areal- og utbyggingspolitikk
- Samhandling mellom næringsliv og kommune om arealutvikling som følger opp vedtatte samfunns mål
- Bruk av arealformål og rettslig bindende bestemmelser i arealplaner
- Utbyggingsavtaler og gjennomføring



4.2. Arealstrategier i kommuneplanens samfunnsdel

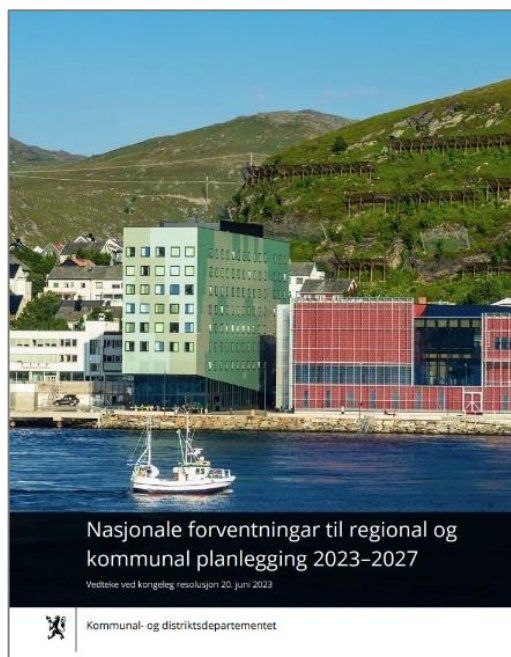
I de nasjonale forventningene til kommunal og regional planlegging for 2023-2027 gis det flere føringer som kan relateres til ABC-prinsippet (se pkt. 20, 50, 26, 34). I tillegg ligger det en forventning om at arealstrategier i samfunnsdelen kan være en arena der intensjoner i ABC-prinsippet diskuteres.

20. I byar og tettstader lokaliserer ein bustader, næringsverksemd, arbeidsplassar, handel og tenestetilbod slik at dei bidreg til å styrkje attraktiviteten til stadene og byggjer opp under sentrumsfunksjonane. Sentrumsområda blir utvikla og følgde opp i samarbeid med private aktørar og innbyggjarane.

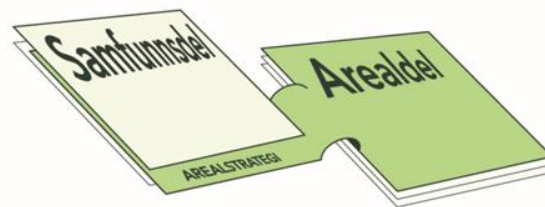
50. Regionalt utbyggingsmønster, senterstruktur og overordna transportløysingar blir fastsette i regionale eller interkommunale areal- og transportplanar. Planane tek omsyn til regionale og lokale føresetnader og utbyggingspress.

26. Sykling og gåing og kollektivtrafikk blir prioriterte i byar og tettstader gjennom planlegging av heilskapleg infrastruktur som er samanhengande, tilgjengeleg, attraktiv og trygg. I arbeidet med byvekstavtalar i dei store byane skal hovudtyngda av vekst i bustader og arbeidsplassar kome i eller i nærleiken av større knutepunkt for å byggje opp under nullvekstmålet, med dei tilpassingar som følgjer av den enkelte avtalen.

34. Det blir lagt til rette for tilstrekkelege næringsareal med minst mogleg negative konsekvensar for klima, miljø og samfunn. Næringsareal blir planlagde med eit regionalt perspektiv, og energibruk, krafttilgang, gjenbruk og meir effektiv utnytting av eksisterande næringsareal og infrastruktur er med i planvurderingane.



Arealstrategier i samfunnsdelen kan stimulere politisk retningsgivning basert på kunnskap og ønsket langsiktig politikk-, og bidra til å se samfunns- og arealutvikling i sammenheng. De vil inngå i samfunnsdelens lange linjer og kunne stå seg over flere kommunestyreperioder, men kan også vise frampek om at arealpolitikken må legges om for eksempel av hensyn til natur og klima.



Arealstrategier i samfunnsdelen kan også bidra til at revisjonen av arealdelen blir mer strategisk og i mindre grad bygger på arealinnspill fra grunneiere. Gjennom planprogrammet for arealdelen vil arealstrategiene sammen med andre føringer i samfunnsdelen gi et grunnlag for politisk diskusjon, for eksempel gjennom politiske verksted, om hva som skal vektlegges i revisjonen. Det vil si at arealstrategiene fra samfunnsdelen konkretiseres og kompletteres og danner grunnlag for hvilke arealinnspill kommunen åpner for.

I praksis blir arealstrategier i samfunnsdelen brukt med stor fleksibilitet fra verbal omtale og «bestilling» til arealdelen, til prinsipielle kart som viser kommunes hovedgrep i kommunens utbyggingsmønster og vern.

Arealstrategien kan for mange kommuner være et utgangspunkt for å diskutere ABC-prinsippet i forhold til kommunens areal- og lokaliseringspolitikk, og noen kommuner har det også innarbeidet direkte i arealstrategien.

Dersom det vises fysiske avgrensninger som kan kjennes igjen på kart, bør disse ha forankring i vedtatt arealdel. I motsatt fall «forskutterer» samfunnsdelen etterfølgende arealplanprosess. Arealbruk skal fastsettes i arealdelen som blant annet er underlagt bestemmelser om konsekvensutredninger og har andre krav til planbehandlingen. Samfunnsdelen har ikke krav til konsekvensutredning.

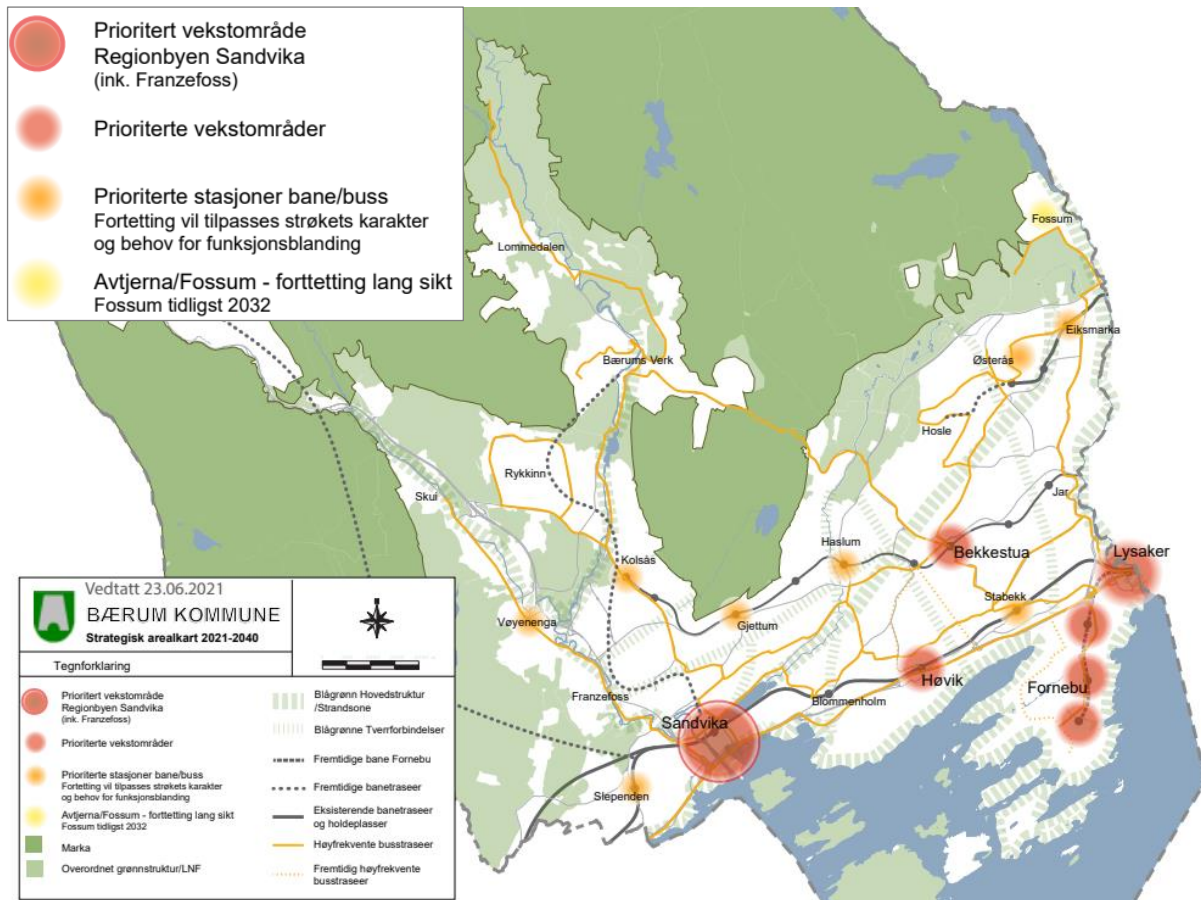
Eksempler på arealstrategier som bygger opp under ABC-prinsippet

AREALSTRATEGI	KILDE
Store nye boligprosjekt, arbeidsplassetableringer med mange ansatte og besøksintensive virksomheter skal lokaliseres slik at mest mulig av transportbehovet løses med gange-, sykkel og kollektivreiser.	Verdal kommune, kommuneplanens samfunnsdel 2021 - 2030.
Arealutvikling i kommunen skal støtte opp under økt bruk av tog som transportmiddel.	
Næringsetableringer skal lokaliseres etter ABC-prinsippet (rett virksomhet på rett sted). Virksomheter som vil ha positiv effekt for utvikling av bykjernen skal prioriteres plassert i sentrum. Handel med plasskrevende varer skal lokaliseres i avlastningsområde (..).	
Ivareta og styrke etablerte næringsarealer. Gi forutsigbare rammer for næringsutvikling i knutepunkt, i næringsparker og sikre god adkomst til hovedveinettet E18 og E16. Arbeidsplass og besøksintensiv virksomhet skal lokaliseres til kollektivknutepunkter.	Bærum kommune, kommuneplanens samfunnsdel 2021 - 2040.

Eksempler på arealstrategi som bygger opp under samarbeid og organisering

AREALSTRATEGI	KILDE
Areal- og transportutvikling skal samordnes med nabokommunene for å oppnå bærekraftige og komplette løsninger.	Verdal kommune, kommuneplanens samfunnsdel 2021 - 2030.

Eksempel på et arealstrategisk kart



Figur 13 Arealstrategisk kart fra Bærum kommune sin arealstrategi (Bærum kommune, 2021).

4.3. ABC-prinsippet i kommuneplanens arealdel

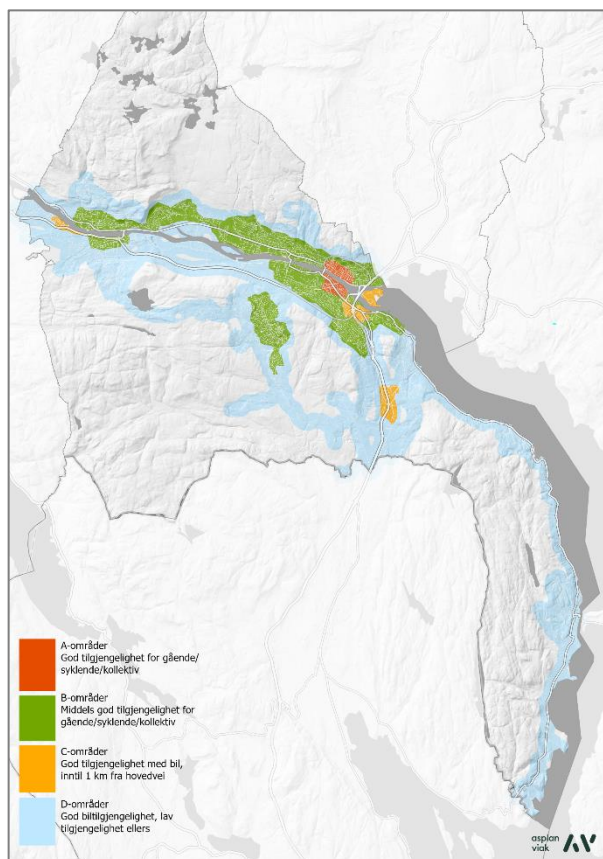
I kommuneplanens arealdel avklares kommunenes utbyggingsmønster, og hovedtrekk i arealbruk, med rettslig bindende virkning. Arealdelen skal bygge på føringer i samfunnsdelen, nasjonale forventninger og retningslinjer, samt regionale føringer som er gitt gjennom regionale planer vedtatt av fylkestinget.

Dersom ABC-prinsippet skal inngå som en del av grunnlaget for kommunens arealpolitikk må det tas inn tidlig i arealplanprosessen. **Planprogrammet** er den mest egnede arenaen for dette. I tillegg kan prinsippet inngå i konsekvensutredningen av arealendringer.

Kommuneplankartet må følge gjeldende arealformål i SOSI-standard, og kan ikke vise *ABC-områder* direkte. Temakart integrert i planbeskrivelsen kan imidlertid brukes som grunnlag for prioriteringer som uttrykkes i kommuneplankartet.

Et **ABC-kart** kan brukes som et temakart tilhørende kommuneplanens arealdel og vil da ha status som *retningslinje* og kan være et godt hjelpemiddel for lokalisering av virksomheter i kommunen. Kommunal og distriktsdepartementet har utarbeidet en veileder om Kommuneplanens arealdel. [Veilederen kan leses her.](#)

Figur 14 er et eksempel på et ABC-kart som ble utarbeidet for Drammen kommune hvor formålet var å kartlegge kommunens nærings- og arbeidsplasslokaliseringer med fokus på prinsippet om rett virksomhet på rett sted (Asplan Viak, 2022).



Figur 14 ABC-kart for Drammen kommune (Asplan Viak, 2022).

4.4. Begrenset mulighet til å gi bestemmelser i kommuneplanens arealdel

Arealdelen til kommuneplanen er forskrift etter forvaltningsloven. Grunneiere skal ikke varsles direkte, og det er ikke klageadgang på vedtak som det er for reguleringsplan. Arealdelen skal derfor være *overordnet*. Samtidig gir den tydelige føringer for arealbruk når arealer først er lagt ut med rettslig bindende virkning.

Det er begrensede muligheter til å gi bestemmelser til underformålene *forretninger* og *næringsbebyggelse* etter § 11-9 - 11-11 i plan- og bygningsloven. Kommunal- og distriktsdepartementet har gitt en tolkningsuttalelse om dette på forespørsel fra Statsforvalter i Viken.⁷ Dette viser at mange kommuner trolig ikke har gyldige bestemmelser knyttet til disse underformålene, og at de går for langt i detaljeringen.

Departementet legger i sin tolkningsuttalelse vekt på at:

«(...) Plan- og bygningsloven setter rammene for hva som kan fastsettes med bindende virkning i KPA. Det kan kun gis juridisk bindende bestemmelser dersom disse er hjemlet i pbl. § 11-9 – 11-11, enten generelle bestemmelser eller bestemmelser knyttet til de enkelte arealformålene opplistet i pbl. § 11-7, eventuelt bestemmelser til hensynssoner regulert i pbl. § 11-8.

Lokalisering av handel og definisjon av hva som skal regnes som plasskrevende varer, er ikke klart hjemlet i noen av de nevnte bestemmelsene. Eventuell styring av hvilken type handel som skal etableres hvor, og om forretninger skal tillates på et område eller ikke, må skje gjennom bruk av arealformål med tilhørende underformål. For opplisting av tilgjengelige formål og underformål viser departementet til kart- og planforskriften. Dersom lokalisering og/eller differensiering av varegrupper er omtalt i KPA, vil dette være å anse som retningslinjer og ikke juridisk bindende bestemmelser til kommuneplanen (...)»

⁷ § 11-9 - Tolkingsuttalelse - *Detaljeringsgraden i kommuneplanbestemmelser for underformålet forretninger og næringsbebyggelse* (Kommunal- og distriktsdepartementet, 2023).

Videre pekes det på at:

«(...) Ved å bruke planbeskrivelser og retningslinjer i kommuneplanens arealdel vil kommunene ha anledning til å gi tydelige signaler og føringer på hvordan et handelsareal er tenkt brukt, herunder om detaljhandel skal kunne etableres og hvordan arealene skal fordeles mellom plasskrevende varegrupper, detaljvarer og annen næringsvirksomhet. Dette vil da igjen gi forutsigbarhet og føringer for etterfølgende reguleringsplaner.

Tilsvarende gjelder for nærmere regulering av type næringsbebyggelse, antall besøkende, antall ansatte og hvor arbeidsplassintensivt virksomheten kan være. Kommunen vil, og må ev. benytte andre virkemidler, som f.eks. vedta bestemmelser om antall parkeringsplasser, grad av utnytting og støy o.l. (...)».

Dette innebærer at i arealdelen blir bruken av arealformål, bestemmelser knyttet til fysisk utvikling (omfang, lokalisering, krav om mobilitetsplan, parkeringsdekning mv), relevante hensynssoner i kombinasjon retningslinjer, samt krav om regulering, være viktige **virkemidler** knyttet til arealdelen. Det samme gjelder gode begrunnelser i planbeskrivelsen som forklarer prioriteringene i planen.

ABC-prinsippet vil være et faglig grunnlag for diskusjoner om by- og tettstedsstruktur og lokalisering av områder til handel, tjenester og kontorarbeidsplasser og næring. ABC-prinsippet er et faglig tungt begrunnet prinsipp som er viktig for forståelsen av konsekvenser av valg.

Tabell 6 og Tabell 7 viser eksempler på bruk av bestemmelser og retningslinjer i kommuneplanens arealdel som kan bidra til å bygge opp under ABC-prinsippet.

Tabell 6 Bestemmelser som bygger opp under ABC-prinsippet (Stavanger kommune, 2023).

BESTEMMELSE	KILDE
Det skal utarbeides mobilitetsplan ved alle etableringer og bruksendringer for mer enn 50 ansatte, og for byggetiltak større enn 1 000 m ² BRA. Bestemmelsen gjelder alle plannivå og søknader om tiltak. Mobilitetsplanen tilpasses det aktuelle plannivået og tilgjengelig kunnskap om utbyggingen, og utarbeides i tråd med kommunens mobilitetsplanveileder.	Stavanger kommune, 2023 Kommuneplanens arealdel 2030 - 2040

Tabell 7 Retningslinjer som bygger opp under ABC-prinsippet (Stavanger kommune, 2023).

RETNINGSLINJE	KILDE
Mobilitetsplanen skal vise hvordan planen eller tiltaket bidrar til å følge opp kommunens arealstrategi, og oppnåelse av målet om aktiv transport og nullvekst i personbiltransporten. Arealer til transport og organiseringen av sykkel- og bilparkering skal konkretiseres ved planlegging og prosjektering.	Stavanger kommune, 2023 Kommuneplanens arealdel 2030 - 2040
Det kan i områdereguleringer stilles strengere parkeringskrav, som da gjelder foran kommuneplanens bestemmelser om parkering.	Stavanger kommune, 2023 Kommuneplanens arealdel 2030 - 2040

4.5. Plasskrevende varegrupper

Planlegging etter ABC-prinsippet og intensjonen om lokalisering av rett virksomhet på rett sted, vil bidra til å styrke handels- og servicetilbudet i sentrum av byer og tettsteder, og unngå en utvikling som fører til by- og tettstedsspredning. Prinsippet vil innebære at nyetablering eller utvidelse av eksisterende handelsvirksomhet i hovedsak skjer i sentrumsområder av byer og tettsteder. Plasskrevende varegrupper skaper ofte utfordringer fordi de ikke er entydig definert. I tillegg foregår det en løpende bransjegliding som gjør at aktører som omsetter plasskrevende varegrupper også omsetter andre varegrupper.

I *Oslos kommunedelplan for lokalisering av varehandel og servicefunksjoner (2003)* er begrepet plasskrevende varer definert, mens i *Regional plan for handel, service og senterstruktur i Akershus (2018)* har ikke en tilsvarende avgrensning. I begge planer er imidlertid unntaket knyttet til begrepet plasskrevende varer. Det er viktig å skille mellom tiltak der forretnings- eller handelskonseptet i seg selv er plasskrevende, og tiltak ment for handel med varegrupper som er plasskrevende (Asplan Viak, 2022).

I Oslos kommunedelplan er begrepet definert som motorkjøretøyer, landbruksmaskiner, trelast og andre større byggevarer samt salg fra planteskoler/hagesentre.

Ved departementets godkjenning av regional plan for handel, service og senterstruktur i Akershus i 2020 ble den manglende definisjonen vurdert, og planen godkjent med en definisjon som angitt under.

«(...) Innvendingene i saken er knyttet til mangel på en entydig definisjon av plasskrevende varer. I Regional plan for handel, service og senterstruktur i Akershus omtales biler, landbruksmaskiner, byggevarer, planter/hageartikler som **eksempler** på plasskrevende varegrupper. Regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus omtaler handel med plasskrevende varer i forbindelse med arealkrevende virksomheter. Dette er virksomheter med stort behov for areal og biltransport, lav tetthet av arbeidsplasser og få kunder/besøk. Her er handelsvirksomheter for plasskrevende varegrupper således en av flere arealkrevende virksomhetstyper (...)

«(...) Kommunal- og moderniseringsdepartementet mener at Regional plan for handel, service og senterstruktur, slik den er vedtatt av fylkestinget, gir tilstrekkelig styring overfor kommunene når det gjelder lokalisering av virksomheter for salg av plasskrevende varer. Departementet understreker at all handel som generer mye trafikk, bør lokaliseres på en slik måte at den kan nås med kollektivtransport, ikke bare handel med spesielle varegrupper (...).

4.6. ABC-prinsippet på reguleringsnivå

ABC-prinsippet handler om overordnede strategiske grep som må følges opp gjennom regulering. Enten som områderegulering som gir områdeavklaringer eller detaljregulering for gjennomføring av konkrete prosjekt. Reguleringsplan gir mulighet til en målrettet bruk av formål i henhold til kart- og planforskriften og reguleringsbestemmelser etter § 12-7 i plan- og bygningsloven.

Likevel vil det være de strategiske avklaringene i kommuneplanens arealdel som har størst betydning for oppfølging av ABC-prinsippet. Reguleringsplan som ikke er tråd med arealdelen, skal ha *planprogram* og *konsekvensutredning* dersom kommunen velger å fremme den.

Det **kan ikke** gis bestemmelser om bransjeregulering jfr. omtalen i departementets reguleringsplanveileder;

«(...) Forretninger

Formålet brukes til å definere areal for forretninger, det vil si virksomheter som i hovedsak driver med kjøp og salg av varer. I bestemmelsene kan det angis at det skal være forretninger for plasskrevende varehandel, annen detaljvarehandel eller dagligvarer. Bransjeregulering, eller konkretisering av bestemte varegrupper utover dette er ikke tillatt (...)»

Det **kan** på den andre siden gis bestemmelser etter §12-7 nr. 2 for blant å begrense eksternevirkninger av forretninger:

«(...) Et annet eksempel på bestemmelsens begrensning er at man ikke kan definere nærmere regler om eksempelvis hvilke typer forretning som er tillatt i et sentrumsbygg, ut over at man kan innføre restriksjoner mot kjøpesentre og skille mellom plasskrevende varer og detaljhandel. Derimot kan man stille krav for å begrense eksternevirkningene av forretninger i form av begrensning på størrelsen på parkering, maksimalt bruksareal for å begrense størrelsen på forretningen og lignende. Selv om det ikke er adgang til konkurranse- eller bransjeregulering, kan det i plan settes forbud mot større kjøpesentre, eller at forretningsvirksomheten skal avgrenses til slike tider av døgnet, eller ha en slik karakter at den ikke virker unødig forstyrrende for strøket (...)»

Gjennom **reguleringsplan** kan det sikres at arealbruk i kommuneplanens arealdel, som bygger på ABC-prinsippet, følges opp gjennom:

- Bruk av arealformål på reguleringsnivå
- Utnyttelsesgrad og maksimalt bruksareal
- Parkeringsbestemmelser for bil og sykkel

- Funksjons- og miljøkrav
- Byggetrinn
- Rekkefølgekrav knyttet nødvendig teknisk og grønn infrastruktur

I mange områder er det behov for områdeløsninger som omfatter flere grunneiere og utbyggere. Områdeløsninger gjennom **områderegulering** med detaljreguleringskrav for delområder kan være et egnet plangrep for både å sikre helhetlig kvalitet i utviklingen av området og gjennomføring gjennom bruk av utbyggingsavtaler.

Tabell 8 gir en pekepinn på hvilke arealformålskoder som er aktuelle å bruke for å bygge opp under ulike område- og virksomhetstyper i henhold til ABC-prinsippet.

Tabell 8 Oversikt over arealformålskoder knyttet til næringsformål som benyttes i reguleringsplan (Kommunal- og distriktsdepartementet, 2022).

FORMÅLSKODE	AREALFORMÅL I KOMMUNEPLAN	RELEVANTE UNDERFORMÅL I REGULERING	OMRÅDETYPE
1130	Sentrumsformål	Forretninger, tjenesteyting og boligbebyggelse, kontor, hotell/overnatting og bevertning	A-områder
1140	Kjøpesenter	Detaljhandel i bygningsmessige enheter	A-områder
1150	Forretninger	Virksomheter som driver med kjøp og salg av varer	I utgangspunktet A-områder, men omfatter også dagligvarebutikker.
1160	Offentlig eller privat tjenesteyting	Virksomheter som driver med salg av tjenester som hovedvirksomhet. Her inngår underformål barnehage, undervisning, helse-/omsorgsinstitusjon og kulturinstitusjon	A- og B-områder avhengig av lokal eller regional rekkevidde
1170	Fritids- og turistformål	Innebærer næringsmessig utleie. Her inngår underformål som utleiehytter, fornøylespark eller temapark, campingplass og leirplass.	A- og B-områder
1300	Næringsbebyggelse	Omfatter kontor, hotell/overnatting og bevertning	A- og B-områder
		Omfatter industri, lager og bensinstasjon/veiserviceanlegg	I hovedsak C-områder
1800	Andre typer bebyggelse og anlegg	Omfatter en rekke anlegg, med hovedvekt på tekniske anlegg og godsterminaler og -lager.	I hovedsak C-områder, men det er samtidig avhengig av virksomhetstype

Arealformålene må sees i sammenheng med bruk av bestemmelser for å sikre hvilken virksomhetstype som kan etablere seg i det aktuelle området. Det gjelder blant annet bruk av bestemmelser for parkering og utnyttelsesgrad.

Eksempel på arealformålskoder i A-, B- og C-områder

Eksemplene er hentet fra kommuneplanens arealdel for Tromsø kommune.

A-område

Området har arealformål 1130 *Sentrumsformål*. Området er innenfor avgrensningen til **A-område** iht. Tromsø kommunes ABC-kart og viser sentrumsområdet i Tromsø. Ifølge *veilederen om reguleringsplaner* (Kommunal- og distriktsdepartementet, 2022) er sentrumsformål mest aktuelt å bruke i områdereguleringer der det forutsettes oppfølging gjennom detaljreguleringsplan.



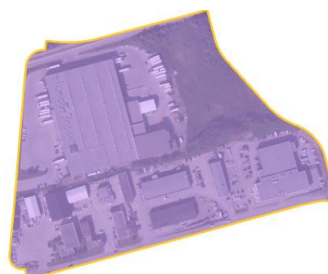
B-område

Området har arealformål 1160 *Offentlig eller privat tjenesteyting*. Området er innenfor avgrensningen til **B-område** iht. Tromsø kommunes ABC-kart. Området viser Universitetssykehuset i Nord-Norge, samt andre virksomheter innenfor tjenesteyting. Offentlig administrasjon med regional rekkevidde bør iht. ABC-prinsippet lokaliseres i A-områder, men ofte er det ikke tilgjengelige arealer.



C-område

Området har arealformål 1300 *Næringsvirksomhet*. Området er innenfor avgrensningen til **C-område** iht. Tromsø kommunes ABC-kart. Innenfor dette området ligger COOP Norge SA sitt hovedlager i Tromsø som er innenfor kategoriene logistikk, transport og produksjon, **ikke** detaljhandel.



LITTERATUR OM ABC-METODEN

Om du vil lese mer om temaet og se på eksempler på bruk av metodikken.

REGIONALE PLANER

Regionale planer som inneholder informasjon om ABC-prinsippet og/eller prinsippet om rett virksomhet på rett sted.

- Regional plan for Haugalandet, 2017
- Regional plan for Jæren og Søre Ryfylke, 2020
- Regional areal- og transportplan for Bergensområdet 2017-2028
- Regional plan for arealbruk i Trøndelag 2022-2030

Regionale planer for fylkene Akershus, Buskerud og Østfold før sammenslåing (2020):

- Regional plan for areal- og transport i Oslo og Akershus, 2015
- Regional plan for areal og transport i Buskerud 2018-2035
- Østfold mot 2050, 2018

ANDRE RELEVANTE UTREDNINGER

Rapporter og utredninger som inneholder informasjon om ABC-prinsippet.

- ABC-kartlegging for Tromsø kommune, Asplan Viak, 2022
- Nærings- og arbeidsplasslokalisering i Drammen, Asplan Viak, 2022

- Lokalisering av handel og service, Civitas, 2022
- Kommuneplanens arealdel som grunnlag for helhetlige bymiljøavtaler, Civitas, 2014
- Nærings- og lokaliseringsanalyse for Nedre Glommaregionen, Asplan Viak, 2013
- Rett virksomhet på rett sted, Kathrine Strømmen, 2001

INTERNASJONALE PLANER

Planer som inneholder informasjon om regional utvikling og lokalisering.

- Regional utviklingsplan for Stockholmsregionen 2050, Region Stockholm, 2022
- Fingerplan for Københavnsregionen, Erhvervsstyrelsen, 2019

INTERNASJONALE ARTIKLER

- *Going Dutch? The export of sustainable land-use and transport planning concepts from the Netherlands*, Pojani, D. & Stead, D., 2014

REFERANSELISTE

Viken fylkeskommune (2023). Plangrunnlag for regionale planer.

[Plangrunnlag for nye fylker](#)

Statsbygg (2022). Statens lokaler 2022.

[Statens lokaler 2022](#)

Kommunal- og distriktsdepartementet (2021). ADV-veileder 4: Kartlegging av besøk og ansatte.

[ADV-veileder 4: Kartlegging av besøk og ansatte](#)

Strømmen, K. (2001). Rett virksomhet på rett sted - om virksomheters transportskapende egenskaper.

[Rett virksomhet på rett sted](#)

Stokland, E. (2019). Bibliotekene: Mye mer enn bøker.

[Bibliotekene: Mye mer enn bøker](#)

Rogaland fylkeskommune (2020). Regionalplan for Jæren og Søre Ryfylke.

[Regionalplan for Jæren og Søre Ryfylke](#)

Kommunal- og distriktsdepartementet (2014). Statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging.

[Statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging](#)

Asplan Viak (2022). ABC-kart Tromsø. Rapport utarbeidet på oppdrag for Tromsø kommune.

[ABC-kart Tromsø](#)

Asplan Viak (2022). Nærings- og arbeidsplasslokalisering i Drammen. Rapport utarbeidet på oppdrag for Drammen kommune.

[Nærings- og arbeidsplasslokalisering i Drammen](#)

Bærum kommune (2021). Kommuneplanens samfunnsdel

med langsiktig arealstrategi 2021-2040.

[Kommuneplanens samfunnsdel](#)

Stavanger kommune (2023).

Kommuneplanens arealdel 2023-2040.

[Bestemmelser og retningslinjer](#)

Oslo kommune (2003). Kommunedelplan for lokalisering av varehandel og andre servicefunksjoner.

[Kommunedelplan for lokalisering av varehandel og andre servicefunksjoner](#)

Akershus fylkeskommune (2018). Regional plan for handel, service og senterstruktur.

[Regional plan for handel, service og senterstruktur](#)

Asplan Viak (2022). Lokalisering og dimensjonering av handel. Utarbeidet på oppdrag for Oslo kommune og Viken fylkeskommune.

[Lokalisering og dimensjonering av handel](#)

Kommunal- og distriktsdepartementet (2022). Veileder om reguleringsplan.

[Reguleringsplan](#)

Tromsø kommune (2017). Kommuneplanens arealdel 2017-2026.

[Kommuneplanens arealdel](#)

