

**Arkivsak-dok.** 15/02485-438  
**Saksbehandler** Emilie Cosson-Eide

**Saksgang**  
Formannskapet 2019 - 2023

**Møtedato**  
13.02.2020

**Sak nr.**

## **Underveismelding: Kommuneplanens arealdel 2021-2032**

---

### **Saksordførersak.**

*Saksordfører: Henriette Gausdal Pedersen*

*Medsaksbehandlere: Ole Ringsby Førland, Shepol Barzan Awrahman, Kjersti Aune, Eirik Milde, Arild Oskar Karlsen, Øystein Ulfeng Paulsen, Trond Henning Klausen, Jon Birger Eriksen*

### **Saksordførers innstilling:**

Legges fram i møtet

### **Vedlegg:**

1. Overordnede konsepter til fortetningsstrategi, datert 31.01.2020

### **Sammendrag:**

Kommuneplanens arealdel (arealplanen) og kommunedelplan for kystsonen (kystzoneplanen) er under revidering. Som del av arbeidet skal det utarbeides en fortetningsstrategi. Den skal avklare hvor det kan åpnes for fortetting i allerede bebygde områder, i hvilken grad, med hvilke funksjoner, og hvordan det skal sikres kvalitet i prosjektene.

Før kommunedirektøren jobber detaljert med avgrensning av fortetningsområder, bør formannskapet drøfte hvilken hovedretning fortetningsstrategien bør ta. Kommunedirektøren har skissert fire ulike konsepter som illustrerer mulige motsetninger mellom ulike føringer.

Konseptene er valgt med hovedfokus på:

1. Mål om nullvekst i personbiltrafikken
2. Jordvern og friluftsområder
3. Bevare kulturmiljøer og småhusbebyggelse
4. Fortetting i sentrum

Kommunedirektøren mener det er konsept 1 (mål om nullvekst i personbiltrafikken) som er mest hensiktsmessig å jobbe videre med. Konseptet legger opp til mye fortetting, som er positivt for klima, jordvern og bevaring av friluftslivsområder. Samtidig kan store deler av Sarpsborg bevare småhuspreget.

Konseptene er laget for å synliggjøre motsetninger. Dersom formannskapet slutter seg til kommunedirektørens anbefaling, vil kommunedirektøren gjøre en nærmere vurdering av områdene der det valgte konseptet tilsier vesentlig fortetting. Vurderingen skal avdekke hvor det er hensyn å ta (for eksempel kulturmiljøer eller grønstruktur) og hvor det er realistisk å

få til fortetting basert på for eksempel eiendomsstruktur og/eller infrastrukturutfordringer. Kommunedirektøren vil med grunnlag i dette gjøre en mer detaljert avgrensning av disse fortetningsområdene.

### Utredning:

Kommuneplanens arealdel og kommunedelplan for kystsonen er under revidering. Som del av arbeidet skal det utarbeides en fortetningsstrategi. Den skal avklare hvor det kan åpnes for fortetting, i hvilken grad, med hvilke funksjoner, og hvordan det skal sikres kvalitet i prosjektene. Strategien skal være et verktøy for å sikre enda mer forutsigbarhet og kvalitet. Fortetningsstrategien skal omfatte bebygde områder utenom sentrumsplanområdet. I sentrum har sentrumsplanen allerede avklart hvor det åpnes for fortetting og ikke, og i hvilken grad.

Planarbeidet legger til grunn prinsippet i vedtatt arealplan om at minimum 90 % av boligbyggingen skal skje innenfor byområdet, med maksimum 2 km til skole og stamveinett for kollektivtransport (50% innenfor bysonen og 40% innenfor kollektivsonen). Maksimum 10% kan skje i lokalsentrene med maksimum 2 km fra skole (Stasjonsbyen, Ullerøy, Varteig, Jelsnes).

Fortetningsstrategien har et perspektiv mot 2050. Behovet for boliger mot 2050 er tidligere beregnet til omtrent 4200 boenheter, utover det som er godkjent i dagens arealplan. Dette omfatter ikke boenhetene som vil komme i sentrumsområdet. Det er sterke nasjonale føringer om fortetting. Det tilsier at en del av disse 4200 boenhetene bør bygges gjennom fortetningsprosjekter. Samtidig er ikke fortetting hensiktsmessig eller ønskelig i like stor grad overalt. Noen steder bør andre hensyn veie tyngre. Gjennom fortetningsstrategiarbeidet skal kommunedirektøren beregne hvor mange boenheter som potensielt kan bygges gjennom fortetningsprosjekter.

Kommunedirektøren legger opp til to faser:

- Fase 1: overordnet strategi. Hvilke områder egner seg til vesentlig fortetting?
- Fase 2: kvalitet, infrastruktur, gjennomføringsverktøy. Definere rammer for fortetting i ulike områder.

Fortetningsstrategien må forholde seg til en del føringer. I underveismeldingen som ble behandlet i formannskapet 28.11.2019 trakk kommunedirektøren fram en del hovedføringer, som kommunedirektøren har konkretisert:

Føringer	Hva betyr det:
Nullvekst i personbiltrafikken	Fortetningsstrategien skal bidra til at veksten i persontransporten tas med kollektivtransport, sykkel og gange.
Rett virksomhet på rett sted	Fortetningsstrategien skal bidra til at virksomheter lokaliseres på riktig sted ut ifra transporthensyn og arealbehov: <ul style="list-style-type: none"><li>• Virksomheter med mange ansatte og/eller besøkende per m<sup>2</sup> lokaliseres i sentrum eller ved transportknutepunkter</li><li>• Virksomheter med få ansatte og/eller besøkende per m<sup>2</sup> lokaliseres i mindre sentrale områder, i tilknytning til overordnet veinett</li></ul>
Klimagassutslipp	Fortetningsstrategien skal bidra til å begrense klimagassutslipp, gjennom for eksempel: <ul style="list-style-type: none"><li>• Bevaring av myr og skog</li><li>• Bruk av byggematerialer, energikilder</li></ul>

Jordvern	Fortettingsstrategien skal bidra til å bevare områder som består av dyrket mark og dyrkbar jord.
Natur og friluftsliv	Fortettingsstrategien skal bidra til å bevare områder som er viktige for naturen og rekreasjon.
Kulturminner og kulturmiljøer	Fortettingsstrategien skal bidra til å bevare kulturminner og viktige kulturmiljøer og landskap.  Fortettingsstrategien skal bidra til å bevare Sarpsborgs særpreg, og videreføre de egenskapene som er viktige for Sarpsborgs identitet.
Helsefremmende bomiljøer	Fortettingsstrategien skal bidra til at alle bomiljøer i Sarpsborg er helsefremmende. Den skal legge til rette for: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Aktive transportformer</li> <li>• Tilhørighet, bl. a. ved å sikre tilgang til formelle og uformelle møteplasser</li> <li>• Nærhet til butikk/servicefunksjoner</li> <li>• Enkel tilgang til arenaer for lavterskel fysisk aktivitet</li> <li>• Lys og blågrønne kvaliteter</li> <li>• Variasjon i boligtilbudet områdevis</li> </ul>
Klimatilpasning	Fortettingsstrategien skal bidra til at Sarpsborg tilpasser seg klimaendringer.
Arkitektonisk kvalitet	Fortettingsstrategien skal bidra til å sikre at bygninger og det bygde miljøet utformes med kvalitet (estetisk, teknisk og brukskvalitet).
Sentrumsutvikling	Fortettingsstrategien skal bidra til å nå målene for sentrumsutviklingen.

Videre har kommunedirektøren utformet fire konsepter. Disse er valgt for å vise at fortettingsstrategien kan ta ulike retninger, avhengig av hvilke føringer som tillegges mest vekt. Konseptene illustrerer at det er motsetninger mellom de ulike målene. Før kommunedirektøren velger ut områder som egner seg for vesentlig fortetting, er det nødvendig å se på overordnet nivå hvordan ulike fortettingsstrategier virker opp mot de ulike føringene og drøfte konsekvensene av dette.

Kommunedirektøren har valgt følgende konsepter:

1. Mål om nullvekst i personbiltrafikken
2. Jordvern og friluftslivsområder
3. Bevare kulturminner og kulturmiljøer
4. Satse på sentrum

Kommunedirektøren har videre tegnet noen konseptskisser som illustrerer hvor det bør åpnes for vesentlig fortetting eller moderat fortetting, innenfor hvert konsept.

Eksempelvis viser konseptskissen for konsept 1 «Mål om nullvekst i personbiltrafikken» hvilke områder som bør få vesentlig fortetting og lav til moderat fortetting, hvis fokuset er kun å oppnå nullvekstmålet. Kommunedirektøren har da konsekvent utelatt å vurdere andre føringer. Så har kommunedirektøren vurdert hvilke konsekvenser det enkelte konseptet har opp mot alle andre føringer. Her gjengis noen hovedtrekk for alle fire konsepter – se mer utfyllende i vedlegg 1.

Konseptene tar for seg bebygde områder innenfor byområdet<sup>1</sup>. I lokalsentrene<sup>2</sup> og bebygde områder utenom byområdet er ikke vesentlig fortetting aktuelt. Derfor er det ikke behov for å

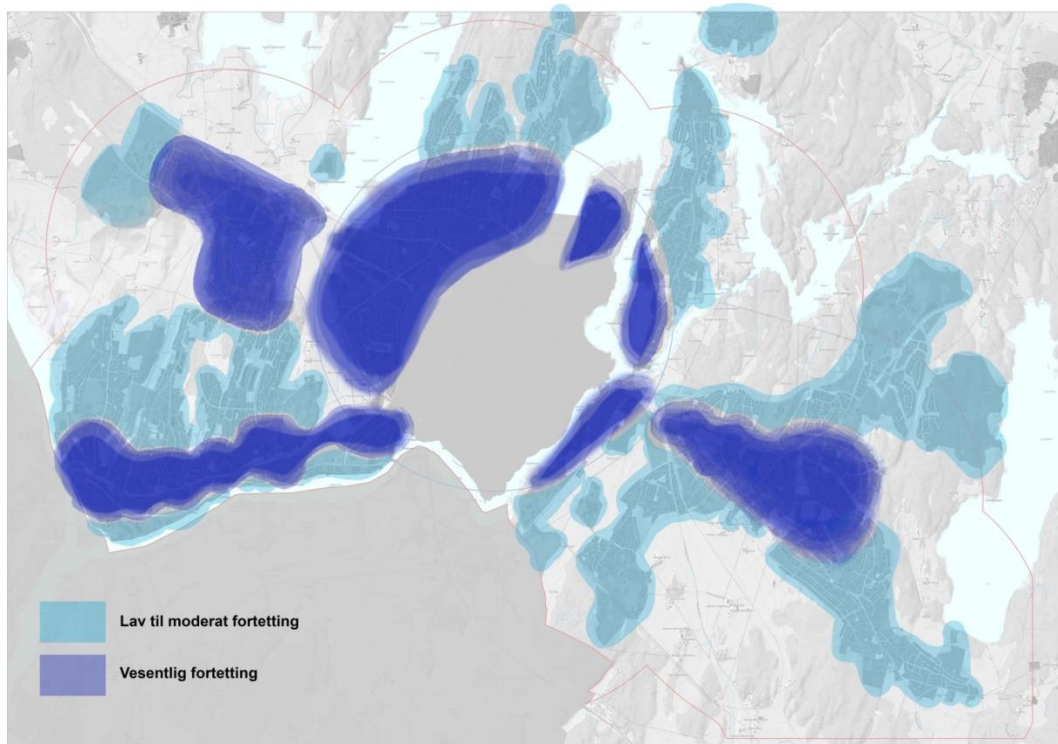
<sup>1</sup> Byområdet streker seg fra Greåker og Kalnes i vest til Hevingen og Sandbakken i øst.

ta de områdene med når ulike konsepter drøftes. Moderat fortetting i disse områdene vurderes i det videre planarbeidet.

#### Konsept 1: Mål om nullvekst i personbiltrafikken

Kommunedirektøren vurderer at følgende overordnet strategi best ivaretar nullvekstmålet:

- *Vesentlig fortetting i bysonen, rundt transportknutepunkter, arbeidsplasskonsentrasjoner, eller i reell gangavstand fra bussholdeplasser langs ruter med høyest frekvens langs stamnettet.*
- *Lav til moderat fortetting i de andre bebygde områdene.*



Dette konseptet er positivt for nullvekstmålet. Sett opp mot jordvern, vern av friluftslivsområder og binding av CO<sub>2</sub> i skog, er det ikke entydig negativt eller positivt. Hvis det legges opp til nok fortetting, kan det bidra til å redusere presset på bynære jordbruksarealer og skog. Samtidig kan jordbruksarealer som ligger innenfor eller tett opptil knutepunktene bli utsatt for press. Konseptet er ikke entydig for klimatilpasning heller. Fortetting bidrar ofte til at grønne flekker blir til tette flater. Samtidig gir vesentlig fortetting mindre tette flater per boenhet enn moderat fortetting eller nyutbygging med lav tetthet. Konseptet bygger opp under sentrumsutvikling ved at flere bor i nærheten av sentrum. Samtidig er det avhengig av hvilke funksjoner som kan utvikles i for eksempel knutepunktene utenom sentrum (Grålum, Borgen). Når det gjelder bevaring av kulturmiljøer og småhusbebyggelse, begrenser konseptet omfanget av områder som kan få en vesentlig fortetting. Konseptet gjør det mulig å bevare småhuspreg i mange områder gjennom lav til moderat fortetting.

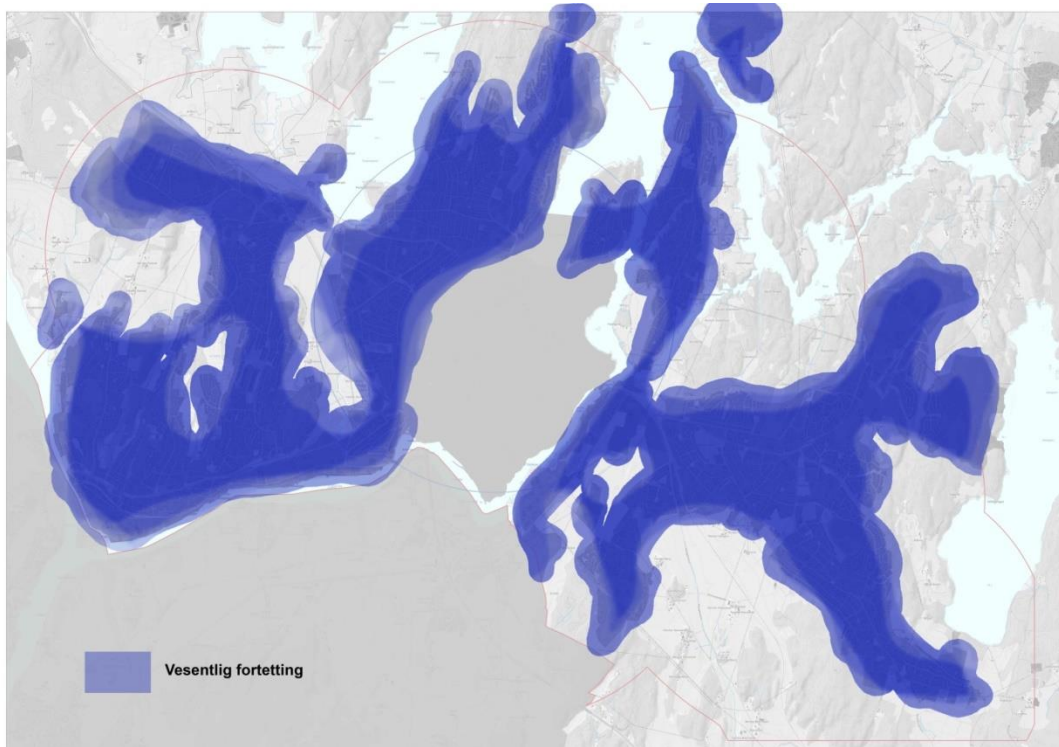
#### Konsept 2: Jordvern og friluftslivsområder

Kommunedirektøren vurderer at følgende overordnet strategi best ivaretar vern av områder for matproduksjon og friluftslivsområder:

- *Vesentlig fortetting av alle bebygde områder.*

---

<sup>2</sup> Stasjonsbyen, Ullerøy, Varteig, Jelsnes



Dette konseptet er positivt for jordvern og vern av natur- og friluftslivsområder. Vesentlig fortetting av allerede bebygde områder gjør at behovet for å bygge ned jordbruksarealer eller naturområder for å dekke behovet for bolig- eller næringsarealer kan bli mindre. Konseptet vil kunne bygge oppunder sentrumsutvikling ved at flere bor i nærheten av sentrum. Samtidig er det avhengig av hvilke funksjoner som kan utvikles i for eksempel knutepunktene utenom sentrum (Grålum, Borgen). Konseptet er negativt når det gjelder bevaring av kulturmiljøer og småhusbebyggelse. Det vil utfordre viktige kulturmiljøer og landskap. Konseptet legger ikke opp til noe bevaring av småhuspreget som er karakteristisk for det meste av Sarpborgs byområde. Sett opp mot nullvekst i personbiltrafikken, er ikke konseptet entydig positivt eller negativt. Flere kan ta buss, gå eller sykle til jobben. Samtidig bor også flere i områder med dårlig kollektivtilbud, langt fra arbeidsplasskonsentrasjoner.

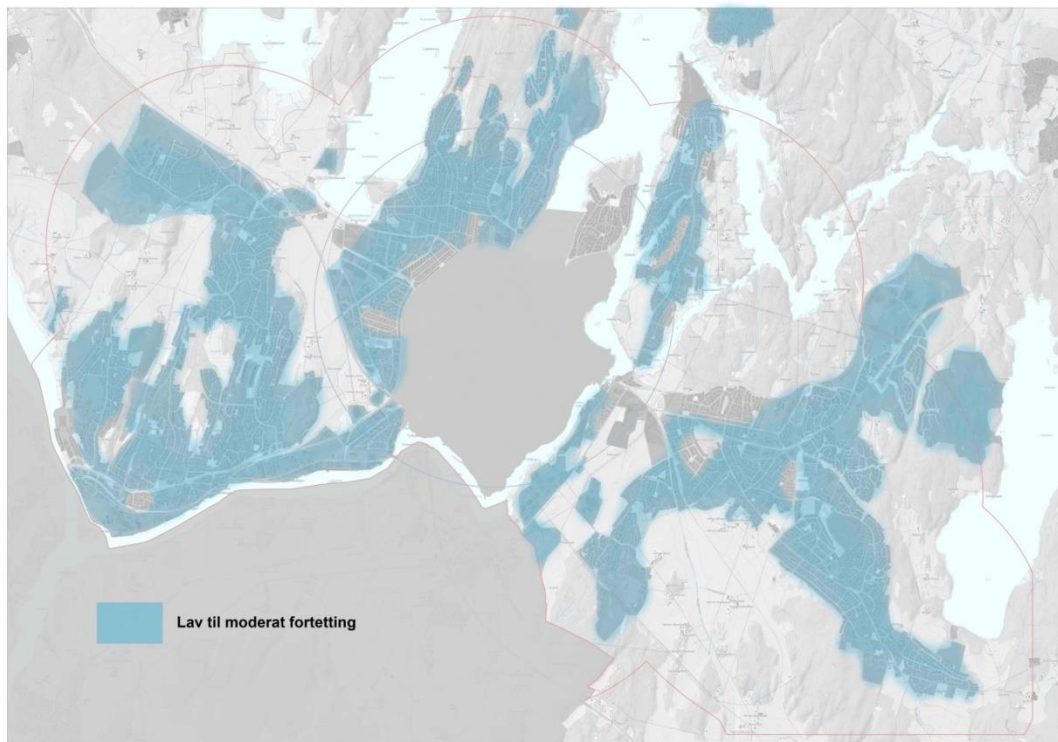
### Konsept 3: Bevare kulturmiljøer og småhusbebyggelse

Kommunedirektøren vurderer at følgende strategi best ivaretar kulturmiljøer, kulturminner, landskap og Sarpborgs karakter som småhusby.

- *Ingen fortetting i viktige kulturmiljøer.*
- *Lav til moderat fortetting i områder som ikke består av viktige kulturmiljøer<sup>3</sup>.*

---

<sup>3</sup> For å illustrere konsept 3 (bevaring av kulturmiljøer og småhusbebyggelse) i denne omgangen ble kulturmiljøer definert som områdene som omfattes av verneverdivurderingen for Sarpborgs byområder utenom sentrum, vedtatt i 2008. Gjennom revidering av kulturminneplanen skal disse oppdateres.

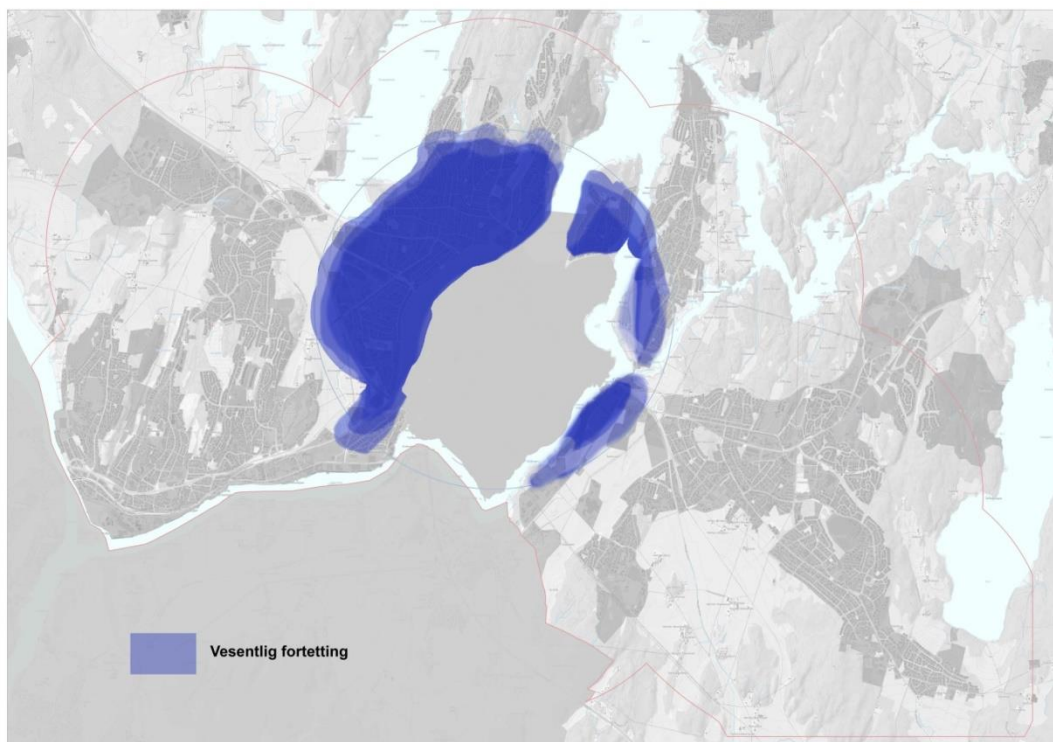


Dette konseptet virker positivt for bevaring av kulturmiljøer og småhusbebyggelse. Det fortettes ikke i viktige kulturmiljøer og en lav til moderat fortetting kan ivareta småhuspreget i hele Sarpsborg utenom sentrum. Samtidig legger konseptet opp til lite fortetting. Det blir press på bynære jordbruksarealer eller friluftsområder for å dekke behovet for bolig- og næringsarealer, og virker derfor negativt opp mot jordvern og vern av friluftslivsområder.

#### Konsept 4: Fortetting i sentrum

Kommunedirektøren vurderer at følgende strategi best bidrar til sentrumsutvikling:

- *Vesentlig fortetting i bysonen.*
- *Ingen fortetting i de andre bebygde områdene.*



Dette konseptet er positivt for sentrumsutvikling da flere får sentrum som et naturlig sted å oppsøke for kultur, handel og sosiale aktiviteter. Det er også positivt for å nå nullvekstmålet, da flere kan gå, sykle eller ta buss til jobben. Samtidig er ikke konseptet entydig positivt eller negativt når det gjelder jordvern og friluftsområder. Det er usikkert om konseptet legger opp til nok fortetting til å redusere presset på bynære jordbruksarealer og friluftsområder.

#### Kommunedirektørens vurdering av konseptene og anbefaling

Fram mot 2050 er det behov for ca. 4200 nye boenheter utover det som er godkjent i dagens plan. Dette for å legge til rette for en årlig befolkningsvekst på 1,2 %. Det er viktig at fortettingsstrategien bidrar til at vekstmålet kan nås.

Kommunedirektøren mener konsept 1 (mål om nullvekst i personbiltrafikken) er mest hensiktsmessig å jobbe videre med. Det legger opp til mye fortetting, som er positivt for klima, jordvern og bevaring av friluftslivsområder. Konseptet utnytter potensialet for fortetting i Sarpsborg, samtidig som store deler av Sarpsborg kan bevare småhusbebyggelse. Kommunedirektøren mener at dette konseptet svarer best hovedføringene.

Kommunedirektøren vurderer at konsept 3 (bevaring av kulturmiljøer og småhusbebyggelse) legger opp til for lite fortetting. Det bidrar heller ikke nok til å nå målet om nullvekst i personbiltrafikken eller til å begrense presset på bynære jordbruksarealer eller friluftslivsområder.

Kommunedirektøren mener konsept 2 (jordvern og friluftslivsområder) som legger opp til sterk fortetting i alle bebygde områder, legger opp til for store endringer av hele byområdet. Konseptet vil medføre forringing av viktige kulturmiljøer og bidrar ikke til å bevare noe av småhuspreget som er karakteristisk for Sarpsborg. Konseptet er heller ikke entydig positivt for målet om nullvekst i personbiltrafikken, da flere bor i områder med dårlig kollektivtilbud, langt fra arbeidsplasskonsentrasjoner.

Konsept 4 (fortetting i sentrum) er positivt sett opp mot målet om nullvekst i personbiltrafikken. Det bygger opp under målene for sentrumsutvikling. Samtidig mener

kommunedirektøren at en slik fortetningsstrategi ikke utnytter potensialet i Sarpsborg for knutepunktutvikling, som også er faglig sett hensiktsmessig areal- og transportpolitikk. Innenfor bysonen er det få områder som ikke er viktige kulturmiljøer<sup>4</sup> eller avsatt til handel med plasskrevende varer<sup>5</sup>. Fortetningspotensialet i praksis vurderes å være begrenset.

#### Videre arbeid

Dersom formannskapet slutter seg til kommunedirektørens anbefaling, vil kommunedirektøren gjøre en nærmere vurdering av områdene som er utpekt for vesentlig fortetting. Vurderingen skal avdekke hvor det er viktige hensyn å ta (for eksempel kulturmiljø, dyrket mark, grønnstruktur) og hvor det er realistisk å få til fortetting basert på for eksempel eiendomsstruktur og/eller infrastrukturutfordringer. Videre vil kommunedirektøren definere føringer for utvikling innenfor områdene for vesentlig fortetting og områdene for lav til moderat fortetting.

Kommunedirektøren skal beregne fortetningspotensialet (anslag). Kommunedirektøren skal også vurdere hvor forslaget til fortetningsstrategi ikke kan gjennomføres før det gjøres tiltak på vei- og VA-infrastruktur. Videre må det vurderes om tiltakene er realistiske å gjennomføre, eller om fortetningsstrategien bør endres.

Kommunedirektøren skal videre vurdere hvilke bestemmelser som bør tas inn i arealplanen for å sikre kvalitet i fortetningsprosjekter, samt hvilke gjennomføringsverktøy som bør brukes (krav om felles planlegging osv.). Strategien skal være gjennomførbar.

Fortetningsstrategien skal legges fram til politisk behandling som del av utkast til arealplan og kystsoneplan 4. juni 2020.

#### **Konsekvenser økonomi, miljø og folkehelse:**

Økonomi: Konsekvensene av fortetningsstrategien på kommunens økonomi synliggjøres når forslaget foreligger.

Miljø: Konsekvensene av fortetningsstrategien på miljø synliggjøres når forslaget foreligger.

Folkehelse: Konsekvensene av fortetningsstrategien på folkehelsen synliggjøres når forslaget foreligger.

#### **Kommunedirektørens anbefaling:**

Underveismeldingen legges til grunn i det videre arbeidet med fortetningsstrategi.

---

<sup>4</sup> For eksempel Opsund.

<sup>5</sup> Tunejordet og Alvim øst.