

Arkivsak-dok. 15/02485-407
Saksbehandler Emilie Cosson-Eide

Saksgang
Formannskapet 2019 - 2023

Møtedato
28.11.2019

Sak nr.

Underveismelding: Kommuneplanens arealdel 2021-2032

Saksordførersak.

Saksordfører: Linda Engsmyr (Ap)

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

Saksordførers innstilling:

Legges fram i møtet

Vedlegg:

1. Liste med innspill
2. Temakart Soner til kommuneplanens arealdel 2015-2026 (viser mål om 50/40/10-fordeling av befolkningsveksten)
3. Boligreserve, kart og tabell (november 2019)
4. Beregninger boligbehov
5. Næringsreserve, kart og tabell (november 2019)
6. Kart fortettingsprosjekter 2015-2018
7. Oversikt over føringer til fortettingsstrategiarbeidet og arealplanen
8. Kart jordbruksarealer og dyrkbar jord innenfor byområdet
9. Kart friluftsområder, kulturminner og kvikkleireområder innenfor byområdet

Sammendrag:

Arbeidet med revidering av kommuneplanens arealdel og kommunedelplan for kystsonen (arealplan og kystsonenplan) startet i slutten av 2017. Denne underveismeldingen presenterer en del fakta og vurderinger som er grunnlag for arbeidet, og skisserer det videre arbeidet.

Flere av utbyggingsområdene i dagens arealplan består delvis av dyrket/dyrkbar jord. Kommunedirektøren skal beregne omfanget og vurdere konsekvensene ved eventuelt å ta dem ut av planen.

Dagens plan har tilstrekkelig med framtidige boligarealer for å dekke boligbehovet i en 12-årsperiode. Kommunedirektøren foreslår derfor ikke å legge ut flere framtidige boligområder for 2021-2032. For perioden 2032-2050, vil det være behov for nye boligområder. For å sikre forutsigbarhet, mener kommunedirektøren at nye arealer bør vurderes avsatt til bolig, med rekkefølgebestemmelser som sikrer at disse ikke tas i bruk før 2032.

Gjennom planarbeidet skal det utarbeides en fortettingsstrategi. Den skal avklare hvor det 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 forutsigbarhet og kvalitet.

Kommunedirektøren foreslår at fortettingsstrategien utformes med følgende hensyn:

- Veksten i transportbehovet til privatpersoner skal tas med kollektiv, sykkel og gange
- Rett virksomhet på rett sted
- Vern av arealer for matproduksjon
- Vern av viktige natur- og rekreasjonsområder
- Vern av viktige kulturminner, -miljøer og landskap
- Variasjon i boligtilbudet (ulike boligstørrelser)
- Helsefremmende bomiljøer
- Arkitektonisk kvalitet
- Klimatilpasning
- Utvikling utenfor sentrum skal ikke vanskeliggjøre utvikling i Sarpsborg sentrum

Det legges opp til at formannskapet behandler høringsutkast til revidert plan før sommeren 2020.

Utredning:

Saken omhandler revidering av kommuneplanens arealdel og kommunedelplan for kystsonen (arealplan og kystsonenplan). Det legges opp til at formannskapet behandler høringsutkast til revidert plan før sommeren 2020.

Arbeid fram til nå

30.11.2017	Oppstartsnotat, utkast til planprogram
15.12.2017 – 05.02.2018	Høring av planprogrammet og innspillsfase
22.03.2018	Fastsettelse av planprogrammet

Det kom omtrent 130 innspill i innspillsfasen. Se liste i vedlegg 1. Planprogrammet slår fast at innspill om nye boligområder utenfor kollektivsonen¹ og lokalsentrene ikke skal vurderes nærmere. Dette fordi en spredt utbygging ikke er i tråd med overordnede føringer for arealplanlegging. Innspill til nye boligområder innenfor kollektivsonen eller lokalsentrene skal konsekvensutredes.

Noen innspill er kommet etter fristen. De av disse innspillene som imøtekommer et spesielt behov vil likevel bli vurdert videre.

Arbeidet med konsekvensutredning og befaringer på innspillsområdene pågår. Alle innspill og kommunedirektørens vurdering skal følge utkast til plan når den sendes til Formannskapet.

Behov for næringsarealer

Dagens situasjon – næringsreserve

	Næringsarealer (antall daa) som ikke er utbygd
Planlagt	539
Under planlegging	128
Må planlegges	359

¹ Kollektivsonen er området med maks. 2 km til skole og høyverdig kollektivtrasé. Lokalsentrene er Stasjonsbyen, Ullerøy, Varteig og Jelsnes. Se kart i vedlegg 2.

Næringsreserven er i praksis delt på mange næringsområder. På Kampenes finnes det store, sammenhengende arealer, mens andre områder er delt i små eller middels store felt. Kampenes er per i dag ikke attraktivt nok for mange virksomheter på grunn av kø på Iseveien. Det framtidige behovet vil også bli påvirket av at en del næringsarealer blir berørt av samferdselsprosjekter, samt at sentrale næringsarealer blir transformert til boligformål. Kommunedirektøren mener at Sarpsborg per i dag ikke har tilfredsstillende store, attraktive næringsarealer som imøtekommer framtidige behov.

Videre planarbeid

Planprogrammet viser til behovet for å sikre nok arealer for plasskrevende næringer. Arealplanen har et mål om rett virksomhet på rett sted. Noen virksomheter i Sarpsborg ligger sentralt til på arealer som på lengre sikt kan bli transformert til andre formål. For å få til transformasjon på disse arealene, må det finnes ledige og egnede arealer som bedriftene kan flytte til.

Sarpsborg kommune begynte tidlig i 2018 en prosess med områderegulering av et framtidig næringsområde i Kalnesskogen, sør for E6. Østfold fylkeskommune, som er grunneier i uttrykte seg negativt til at Sarpsborg kommune områdereulerer eiendommen. Om en utvikling skulle være aktuell ønsker fylkeskommunen selv å stå for dette. Konklusjonen ble at framtidig status for området skulle avklares gjennom revidering av arealplanen.

Behov for nye boligområder

Kommuneplanens arealdel 2015-2026 la til grunn et stort, framtidig boligområde på 510 daa på Skredderbeget. Siden dette området ikke ble godkjent av Kommunal- og moderniseringsdepartementet, har ikke dagens arealplan det handlingsrommet som Sarpsborg bystyre la til grunn ved behandling og vedtak av planen. Planstrategien 2016-2019 slår fast at det er behov for å se på en annen arealstrategi.

Dagens situasjon – boligreserve i arealplanområdet²

For å beregne hvor mange flere boenheter det er behov for i den nye planen, må man først beregne boligreserven i gjeldende plan. Innenfor kollektivsonen/bysonen utenom sentrumsplanområdet er det omtrent 3600 boenheter i dagens plan som ikke er bygd. I lokalsentrene³ er det omtrent 200 boenheter. I omlandet, det vil si utenfor kollektivsonen og lokalsentrene, er det omtrent 200 boenheter. Se kart over boligreserven og detaljert oversikt i vedlegg 3.

Det må også tas høyde for at en del boliger må innløses på grunn av samferdselsprosjekter. Til sammen kan utbygging av dobbeltsporet jernbane mellom Rolvsøy og Klavestad, ny Sarpsbru, ny fv. 109 (fase 1) og ny rv. 22 mellom Hafslund og Dondern, kreve mellom 180 og 240 boenheter. Det er per i dag ikke sikkert om og når utbygging av dobbeltsporet jernbane vil skje.

Bane NOR og Statens vegvesen dekker det økonomiske tapet for bygninger som må innløses. Kommunen har et ansvar for å sikre at det finnes tilstrekkelig med boliger for de berørte. Det må også vurderes i arealplanarbeidet om Sarpsborg kommune skal reservere boligtomter som erstatning for boliger som må innløses i samferdselsprosjektene, og i tilfelle hvor.

² Boligreserve = Ubebygde områder som har status som framtidige boligområder i dagens arealplan, eller eksisterende, bebygde områder som er under regulering.

³ Lokalsentrene: Stasjonsbyen, Ullerøy, Varteig og Jelsnes.

Behov for boliger i planperioden 2021-2032

Samfunnsplanen har en ambisjon om en årlig befolkningsvekst på 1,2%. Dette gir et behov for 4200 nye boenheter i Sarpsborg kommune i perioden 2021-2032. Arealplanen må legge til rette for at vekstmålet kan nås.

En del av befolkningsveksten vil skje i sentrumsplanområdet. Ved en fordeling av veksten i tråd med målet om 50/40/10⁴, har dagens plan:

- Ca. 1000 flere boenheter enn det som er behovet for 2021-2032 i kollektivsonen/bysonen utenom sentrumsplanområdet.
- Ca. 240 færre boenheter enn det som er behovet for 2021-2032 i lokalsentrene, dersom det skal legges til rette for 10% av befolkningsveksten der.

Behov for boliger i perioden 2033-2050

Det må også avklares hva som er behovet fram mot 2050. Dette for å sikre en forutsigbar arealutvikling, og fordi det er viktig å få avklart om det er behov for å justere den framtidige tettsteds grensa i fylkesplanen.

Med en årlig vekst på 1,2% er det beregnet et behov for 7000 nye boenheter for 2033-2050 i Sarpsborg kommune. Hvis ca. 60% av disse 7000 boenhetene kommer i arealplanområdet, er det et behov for ca. 4200 nye boenheter.

Videre planarbeid

Flere av områdene som ligger i dagens boligreserve består delvis av dyrket mark. Dette gjelder både områder som er regulert, og områder som ikke er regulert. Kommunedirektøren skal beregne omfanget og se på konsekvensene ved eventuelt å ta ut dyrket og dyrkbar mark av arealreservene.

Kommunen kan fritt tilbakeføre et område som ikke er påbegynt detaljregulert til landbruk-, natur- og friluftsmål (LNF). Det kan ikke kreves erstatning for uregulerte områder som tilbakeføres til LNF. Dersom detaljregulering er påbegynt, kan tiltakshaver sende et krav om erstatning. Et eventuelt erstatningskrav må vurderes konkret i hvert enkelt tilfelle. Tiltakshaver kan ikke kreve erstatning for tapt fortjeneste, men for eventuelle kostnader knyttet til utvikling av området (konsulentonorarer, gebyr til kommunen).

Ifølge planprogrammet skal det også vurderes om de framtidige boligområdene i arealplanen er attraktive nok. Noen områder har hatt status som regulert lenge, uten at utbygging har skjedd. Kommunedirektøren skal gjennom det videre arbeidet vurdere områdenes attraktivitet og realisme i realisering.

Kommunedirektøren foreslår ikke å legge ut flere områder for planperioden 2021-2032 enn dem som ligger i dagens plan. Skal områder med dyrket/dyrkbar mark eller områder som vurderes ikke å være attraktive nok tas ut, vil kommunedirektøren vurdere å legge inn nye arealer i tilsvarende omfang som arealene som tas ut. Å tilbakeføre til LNF vil også kreve en dialog med tiltakshaver og grunneier for hvert område.

I perioden etter 2032 vil det være behov for nye områder i både kollektivsonen og lokalsentrene. For å sikre forutsigbarhet, mener kommunedirektøren arealer bør vurderes avsatt til bolig, med rekkefølgebestemmelser som sikrer at disse ikke tas i bruk før 2032.

Fortettingsstrategi

Dagens fortettingspraksis: «+5-bestemmelsen», eller «fortettingsbestemmelsen»

⁴ Minst 50% innenfor bysonen (maks. 2 km fra torget), minst 40% innenfor kollektivsonen, mak. 10% i lokalsentrene.

Arealplanen vedtatt i juni 2015 la til grunn at prosjekter med opptil tre nye boenheter kunne gjennomføres uten å utarbeide en reguleringsplan. Dette ble endret til fem nye boenheter gjennom en mindre endring av planen, vedtatt desember 2015. Arealplanen angir ikke hva slags bebyggelse eller hvor høy bebyggelsen kan være i ulike deler av kommunen. Da gjelder plan- og bygningslovens § 29-4 som begrenser bygningenes høyde til 8 meters gesims og 9 meters møne. Dette tilsvarer tre etasjer. I uregulerte områder avklares dette gjennom byggesaken.

Arealplanen har en estetikkbestemmelse og bestemmelser om uteoppholdsarealer. Kommunen kan avslå en byggesak med grunnlag i for små eller dårlig egnede utearealer eller dårlig estetikk. Kommunen har også mulighet til å kreve en regulering for prosjekter med mindre enn fem nye boenheter dersom konsekvensene bør vurderes i en større sammenheng. Utøvelse av skjønn i byggesaker er utfordrende, og byggesaksbehandlere uttrykker et ønske om mer detaljerte bestemmelser i arealplanen, for å sikre kvalitet i prosjektene.

I en reguleringsprosess er det krav om flere utredninger enn i en byggesak. Kommunen styrer i større grad plassering og type bebyggelse. I en byggesak må kommunen godkjenne et prosjekt så lenge det ikke strider med bestemte krav i regelverket. Gjennom en reguleringsprosess er det omfattende dialog mellom forslagsstiller og kommunen, for å komme fram til de beste løsningene. Det er også en bredere involvering av lokalsamfunnet, og det er politisk behandling minst to ganger – ved offentlig ettersyn og ved vedtak. En reguleringsplanprosess er tid- og kostnadskrevende. Det settes i hovedsak i gang kun når det er større områder og flere boenheter enn fem. Med større områder er det ofte enklere å sikre gode utearealer og hensiktsmessig plassering av bebyggelse.

En direkte konsekvens av «+5-bestemmelsen» er at en del små prosjekter med fire eller fem nye boenheter har blitt særlig økonomisk lønnsomme, siden det ikke er krav om regulering.

I perioden 2015-2018 har omtrent 150 nye boenheter blitt godkjent gjennom disse sakene⁵.

Positive sider ved fortettingsprosjektene i Sarpsborg

Prosjektene har hatt flere positive sider:

- Fortettingsbestemmelsen har vært et viktig virkemiddel for å få fart på en nødvendig boligbygging i en fase hvor Sarpsborg har hatt mangel på boligtilbud. Prosjektene har bidratt positivt til mål om befolkningsvekst i samfunnsplanen.
- Mange prosjekter har vært i områder som oppleves som attraktive, som for eksempel Lande og Bakkeli, blant annet fordi de ligger sentrumsnært, men samtidig i nærheten av store rekreasjonsområder, skole, butikk osv. Flere kan dra nytte av disse fordelene.
- Fortettingsprosjekter på riktig sted bidrar til at flere kan bevege seg til fots, på sykkel eller buss i hverdagen. Dette er bra for miljøet, for klimaet og for helsa.
- Fortetting av bebygde områder bidrar til å redusere presset på dyrket/dyrkbar mark og viktige natur- og rekreasjonsområder.
- Noen av sakene introduserer nye boligtyper i homogene eneboligområder. Dette bidrar til at personer som er tilknyttet nabolaget får et alternativt boligtilbud når de ikke lenger ønsker å bo i enebolig. Dette er i tråd med målet i boligpolitisk plattform om variasjon i boligtilbudet.

Utfordringer med dagens fortettingspraksis

Fortettingssaker kan være konfliktfylte. Hovedutfordringene har etter kommunedirektørens oppfatning vært:

- Tap av sol og mer innsyn for naboene

⁵ Se kart over fortettingssakene i vedlegg 6.

- Økt biltrafikk og parkering i gatene, manglende tilrettelegging for gående og syklende, frykt for dårlig trafiksikkerhet
- Endring av områdekarakteren med ny type bebyggelse (bebyggelsesstruktur, plassering av bygg, volum, stil)
- Varierende kvalitet på uteoppholdsarealene i prosjektene
- Nedbygging av lekeområder/uteområder

I tillegg bidrar summen av fortetningsprosjektene til flere tette overflater, som fører mer overvann til det kommunale nettet. Dette vil gi stadig større utfordringer i årene som kommer pga. flere ekstreme nedbørepisoder.

Hvorfor en fortettingstrategi – fortetningsstrategien som verktøy

Fortetningsstrategien som verktøy skal bidra til:

- Forutsigbarhet (for innbyggere, eiendomsbesittere, eiendomsutviklere, byggesaksbehandlere, reguleringsplanleggere, folkevalgte)
- Sikre kvalitet i fortetningsprosjekt
- Avklare hvor mye av boligbehovet framover som skal løses gjennom fortetting

Fortetningsstrategien skal svare på følgende hovedspørsmål:

Hvor skal det åpnes for fortetting? I hvilken grad? Med hvilke funksjoner? Og hvordan sikrer vi kvalitet i prosjektene?

Fortetningsstrategien skal være overordnet. Det vil fortsatt være behov for skjønnsmessige vurderinger i regulering- og byggesaker.

Føringer for arealplanlegging – kompakt utbyggingsmønster

Kommunal arealplanlegging må forholde seg til mange nasjonale, regionale og lokale føringer. Hvis ikke, risikerer kommunen at regionale og nasjonale myndigheter, eller nabokommuner, fremmer innsigelse.

Nasjonale, regionale og lokale føringer peker mot et utbyggingsmønster som fremmer utvikling av kompakte byer og tettsteder, reduserer transportbehovet og legger til rette for klima- og miljøvennlige transportformer. Veksten i storbyområdene skal tas med kollektivtransport, sykkel og gange. Planlegging skal bidra til å utvikle bærekraftige byer, legge til rette for næringsutvikling og fremme helse, miljø og livskvalitet. Potensialet for fortetting og transformasjon bør utnyttes før nye utbyggingsområder tas i bruk⁶.

Arealplanlegging skal fremme sosialt, økonomisk og miljømessig bærekraftig utvikling. Sikring av arealer for matproduksjon, naturmangfold og rekreasjon er et viktig ledd i bærekraftig utvikling sett i et lokalt, nasjonalt og globalt perspektiv.

Fortetting og utvikling av en mer kompakt by må også ses opp mot nedbygging av jordbruks- eller skogsområder. Vedlegg 8 og 9 viser hvor det er jordbruksarealer og dyrkbar jord på det ene kartet, og registrerte friluftsområder, kulturminner og kvikkleireområder på det andre kartet. Det finnes ikke mange ubebygde områder i Sarpsborgs byområde der utbygging ikke innebærer arealkonflikter.

Kommunedirektøren foreslår at fortetningsstrategien utformes med følgende hensyn:

- | |
|--|
| <ul style="list-style-type: none"> • Veksten i transportbehovet til privatpersoner skal tas av kollektiv, sykkel og gange • Rett virksomhet på rett sted |
|--|

⁶ Statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging (2014)

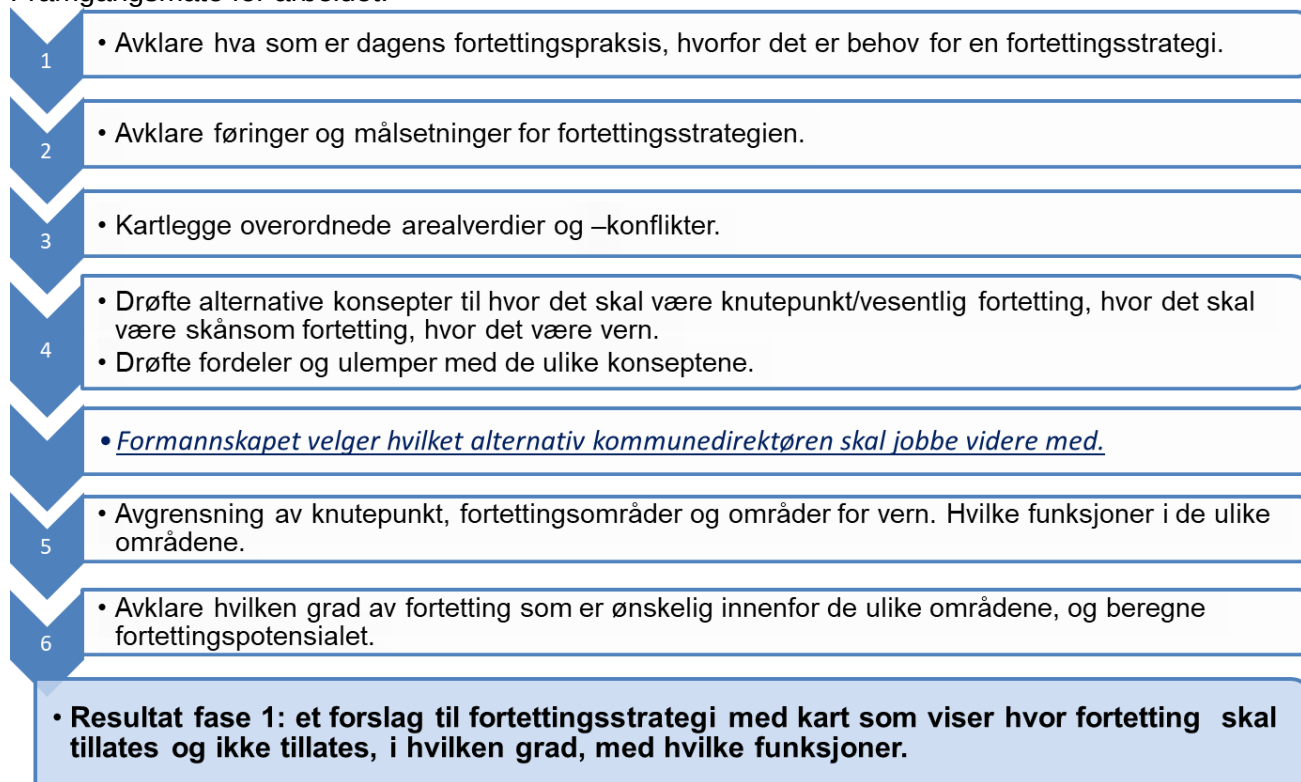
- Vern av arealer for matproduksjon
- Vern av viktige natur- og rekreasjonsområder
- Vern av viktige kulturminner, kulturmiljøer og landskap
- Variasjon i boligtilbudet (ulike boligstørrelser)
- Helsefremmende bomiljøer⁷
- Arkitektonisk kvalitet
- Klimatilpasning
- Ikke vanskeliggjøre sentrumsutvikling

Oppsett for arbeidet med fortettingstrategi

Kommunedirektøren foreslår å dele arbeidet i to faser – en fase om strategi, og en fase om gjennomføring. Sluttproduktet skal være et eget dokument med blant annet et kart som viser områder for bevaring og for fortetting. Videre skal bestemmelser/retningslinjer tas inn i kommuneplanens arealdel.

- Fase 1 – Strategi

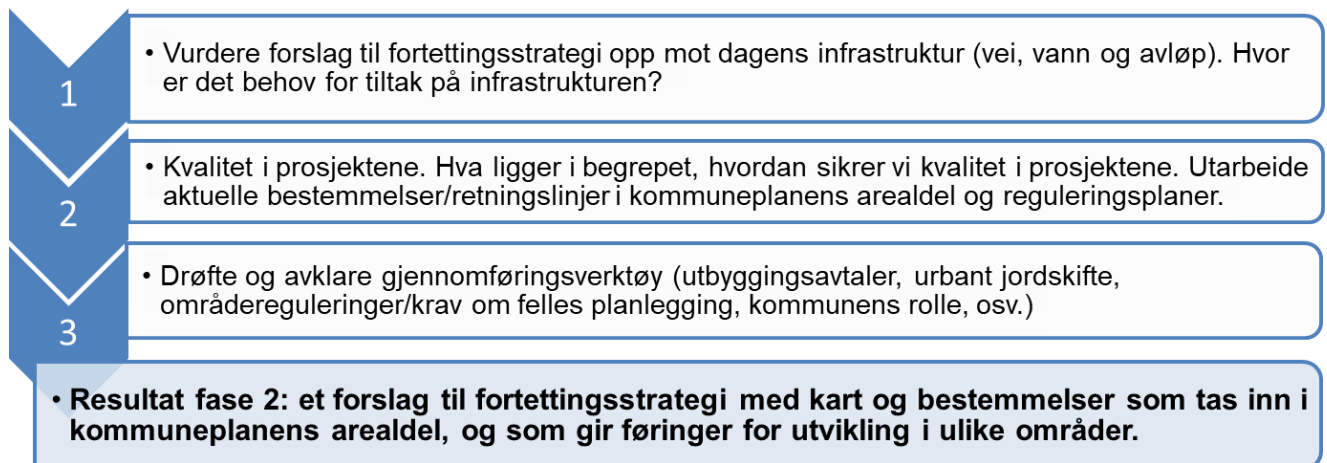
Framgangsmåte for arbeidet:



- Fase 2 – Gjennomføring

Framgangsmåte for arbeidet:

⁷ I begrepet «helsefremmende bomiljøer» ligger det at bomiljøet skal fremme befolkningens helse og trivsel, bidra til å forebygge sykdom og redusere sosial ulikhet i helse. Mer konkret handler det for eksempel om varierte uteoppholdsarealer for folk i ulike livsfaser, møteplasser, lett tilgjengelige rekreasjonsområder og idrettsanlegg, grønne områder, at det er trygt å bevege seg til fots og med sykkel, at det ikke er støy og luftforurensning, at butikker og tjenester er lett tilgjengelige, osv.



Viktige kulturmiljøer

Kulturminneplanen er under revidering. Planen skal kartlegge viktige kulturminner, kulturlandskap og kulturmiljøer. Det er en del av arbeidet å beskrive verdiene for de ulike områdene, og foreslå bestemmelser/retningslinjer til arealplanen. Et sentralt spørsmål er hvorvidt de ulike områdene tåler fortetting, i hvilken grad og under hvilke forutsetninger. Disse vurderingene skal videre legges til grunn i utformingen av fortetningsstrategien.

Parallelt skal kommunedirektøren utforme en veileder som skal vise hvilke tiltak som kan tillates på Opsund. Opsund er på Riksantikvarens NB!-register⁸ og er markert med hensynssone for bevaring av kulturmiljøet i gjeldende arealplan. Det er behov for å spesifisere hva hensynssonen innebærer. Dette gjennomføres som et separat prosjekt som vil pågå parallelt med kulturminneplan- og arealplanarbeidet.

Revidert framdriftsplan, kommunikasjon og medvirkning

Kommunedirektøren legger opp til følgende framdriftsplan:

- Underveismelding med drøfting av alternative, overordnede konsepter til fortetningsstrategi (orientering til Planutvalget, behandling av Formannskapet) – februar 2020
- Høringsutkast arealplan inkludert fortetningsstrategi og kystsoneplan – mai/juni 2020
- Hørings-/medvirkningsperiode – august-september 2020

Kommunikasjon og medvirkning er viktig gjennom arbeidet. Den brede medvirkningen skal skje i høringsperioden fra august til september 2020. Alle vil ha mulighet til å uttale seg om forslaget, og kommunedirektøren vurderer alle uttalelser. Kommunedirektøren vil i tillegg ha dialog med enkelte organisasjoner om fortetningsstrategien. Aktuelle organisasjoner er Sarpsborg næringsforening, historielagene, fortidsminneforeningen, naturvernorganisasjoner, Bondelaget og småbrukerlaget.

Kommunedirektøren skal også ha en dialog med Ungdommens bystyre for å sikre at barn og unges stemme blir hørt.

Dialog med offentlige myndigheter, inkl. parter i samarbeidsavtale om areal- og transportutvikling i Nedre Glomma, skal også sikres.

Kommunedirektøren ønsker å ta i bruk digitale medvirkningsløsninger som gjør planforslaget mer tilgjengelig og senker terskelen for å uttale seg. Visualiseringer med bruk av 3D-modell er aktuelt å bruke.

⁸ Riksantikvarens database med kulturmiljøer av nasjonal interesse.

Konsekvenser økonomi, miljø og folkehelse:

Økonomi:

Kommunedirektøren har bedt om ekstern bistand for en del av kartleggingen av arealverdier/-konflikter (landskapsarkitektur).

Det er satt opp en prosjektorganisasjon med flere faggrupper som trekker ressurser fra flere kommuneområder.

Konsekvensene av fortetningsstrategien på kommunens økonomi synliggjøres når forslaget foreligger.

Miljø:

Konsekvensene av fortetningsstrategien på miljø synliggjøres når forslaget foreligger.

Kommunedirektøren foreslår at arbeidet med utforming av fortetningsstrategien skal ha fokus på bevaring av viktige natur- og rekreasjonsområder, at veksten i transportbehov for privatpersoner tas gjennom kollektiv, sykkel og gang, og at prinsippet om rett virksomhet på rett sted skal legges til grunn.

Folkehelse:

Konsekvensene av fortetningsstrategien på folkehelse synliggjøres når forslaget foreligger.

Kommunedirektøren foreslår at utvikling av helsefremmende bomiljøer legges til grunn i arbeidet med utforming av fortetningsstrategien.

Kommunedirektørens anbefaling:

Underveismeldingen legges til grunn for det videre arbeidet.