

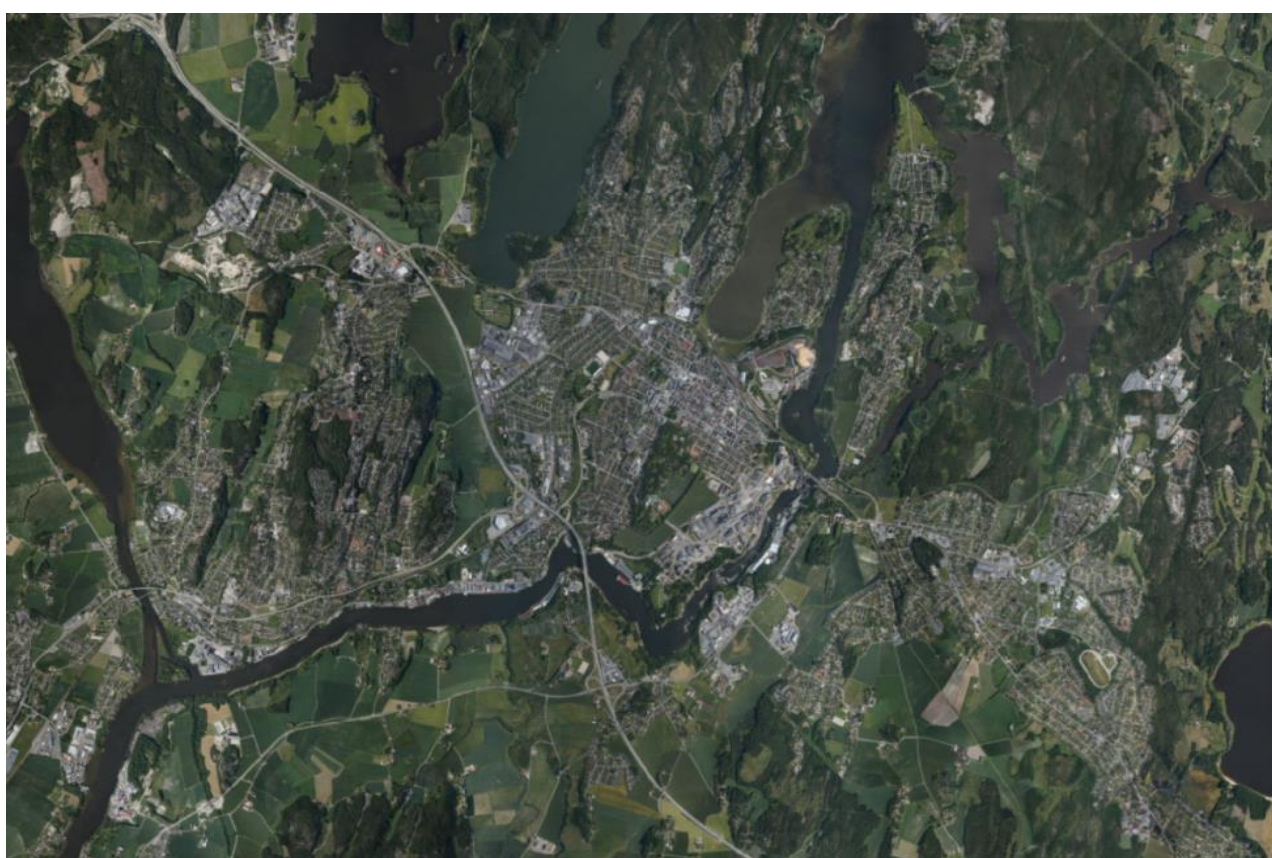
Kommuneplanens arealdel

Kommunedelplan for kystsonen

2019-2031

Planprogram

Sarpsborg kommune



Til behandling i formannskapet 22.03.2018

1. Innledning - hva er kommuneplanens arealdel og hva er et planprogram?

Alle kommuner skal ha en overordnet kommuneplan, som har både en samfunnsdel og en arealdel. Gjennom kommuneplanen legger Sarpsborg bystyre føringer for hvordan Sarpsborg skal vokse. Kommuneplanens samfunnsdel tar stilling til langsiktige utfordringer, mål og strategier for kommunesamfunnet som helhet og kommunen som organisasjon. Kommuneplanens arealdel er en operasjonalisering av samfunnsmålene som beskrevet i samfunnsdelen. Arealdelen viser sammenhengen mellom framtidig samfunnsutvikling og arealbruk.

Første skritt i arbeidet med rullering av kommuneplanens arealdel er å lage et planprogram. Dette er "en plan for planen". Planprogrammet beskriver hvorfor planen revideres, hvilke føringer som skal legges til grunn, hvilke temaer som skal vurderes og hvordan planarbeidet vil bli lagt opp, inkludert medvirkningsopplegg.

2. Formål med planarbeidet

Kommuneplanens arealdel 2015 – 2026 ble vedtatt i juni 2015. For å sikre forutsigbarhet og følge opp føringene fra fylkesplanen "Østfold mot 2050", hadde planen lagt inn et handlingsrom som skulle sikre områder for vekst frem til år 2050. Arealplanen fikk mange innsigelser og to av disse ble ikke løst. Bystyret valgte å sende disse til behandling i Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD). Dette gjelder boligområdet ved Vister (Skredderberget) og næringsområdet på Alvimjordet. KMD konkluderte i april 2016 med at innsigelsene opprettholdes. Sarpsborg kommune har som følge av dette ikke arealer nok til å møte den framtidige og ønskede befolkningsveksten fram til 2050. Videre er det behov for å vurdere erstatningsområder til bolig for de som blir berørt av ny fv. 109- og intercityutbyggingen. Som en konsekvens av dette må det igangsettes en begrenset rullering av kommuneplanens arealdel.

Kommunedelplan for kystsonen

Det er behov for å rette opp en del feil og vurdere næringspotensialet i kystsonen. Kystsoneplanen skal derfor rulleres samtidig som kommuneplanens arealdel.

Koordinert planarbeid

Sarpsborg og Fredrikstad kommuner utgjør et felles arbeids- og boområde. For å sikre gode løsninger er det viktig at vurderinger om framtidig arealbruk i den ene kommunen hensyntar forhold i nabokommunen. Sarpsborg og Fredrikstad kommuner har også inngått en samarbeidsavtale om areal- og transportutvikling, sammen med Østfold fylkeskommune, Statens vegvesen og Jernbanedirektoratet. Partene står sammen om felles mål for areal- og transportutvikling. Arealbruk er en viktig faktor som påvirker om partene når de felles, regionale målene. Det er derfor viktig å sikre en god dialog med de andre partene.

Fylkesplanen Østfold mot 2050 er under rullering. Framdriftsplanen tar sikte på at et planutkast foreligger i januar 2018 og at planen stadfestes i juni 2018. Fylkesplanen vil legge føringer for arealplanene i Sarpsborg. Fredrikstad har også igangsatt rullering av kommuneplanens arealdel. Kommunedelplanen for kystsoner og byområdet skal innlemmes i arealdelen. Framdriftsplanen tar sikte på at planen stadfestes sommeren 2019. Planarbeidet i Sarpsborg vil koordineres med Fredrikstad.

Forberedelser til byvekstavtale

Sarpsborg bystyre har gjennom bypakkesamarbeidet vedtatt en intensjon om å forhandle fram en byvekstavtale med staten så snart dette er mulig. For å forberede avtalene og sikre et godt kunnskapsgrunnlag, har staten tatt initiativ til å lage byutredninger. Byutredningen er en faglig utredning som ser på effekten av ulike virkemidler, inkludert arealbruk, opp mot målet om nullvekst i personbiltrafikken. Arealplanen skal sikre en arealbruk som møter kravene til en byvekstavtale. Bolig- og næringsutvikling skal ses opp mot målet om nullvekst i personbiltrafikken.

Knutepunktutvikling og prinsipper for boligbygging

Arealplanlegging i Sarpsborg skal legge opp til en mer kompakt by og utvikling av knutepunkter. Sentrum og særlig stasjonsområdet er primærknutepunktet i byen. Arealplanen må avklare hvilke andre steder i Sarpsborg som skal utvikles som knutepunkter eller bydelssentre, og hvilke funksjoner disse skal ha.

Valg av arealer til boligbygging vil bygge på samme prinsipp som ved forrige rullering, dvs. at minst 90 % av all boligbygging skal skje ved fortetting innenfor byområdet, med maksimum 2 km til skole og stamveinett for kollektivtransport. Maksimum 10 % kan skje i lokalsentrene i omlandet - forutsatt at det er maksimum 2 km reell skolevei. De nye områdene må også være i tilknytning til eksisterende bebyggelse. Utbygging utenfor lokalsentrene i omlandet er ikke tillatt. Om byutredningen viser et behov for mer fortetting, vil prinsippene kunne justeres deretter.

Gjennom forrige rullering ble et tilleggsprinsipp vedtatt om at området sørvest for Gamle Kongevei vurderes til boligbygging, fortrinnsvis eneboliger. Dette prinsippet legges ikke til grunn ved denne rulleringen.

3. Rammer og føringer

Planarbeidet utføres i henhold til plan- og bygningsloven (2008) med tilhørende forskrifter. I følge plan- og bygningsloven skal nasjonale og regionale føringer legges til grunn ved kommunal planlegging. Disse føringene sikrer at utviklingen i Sarpsborg hensyntar viktige verdier innen folkehelse, klima, naturressurser, kulturhistorie, naturmangfold, med mer - til beste for dagens befolkning og for framtidige generasjoner. Regelverket sikrer åpenhet i planarbeidet og mulighet for medvirkning, med fokus på barn og unge og grupper som antas å bli særlig berørt. Utvikling av en by kan ikke skje uten at noen verdier blir berørt, men planen skal vise på et overordnet nivå hvilke avveininger som tas til beste for sarpsborgsamfunnet.

Mange av føringene viser til at kompakt byutvikling, med fokus på fortetting og transformasjon, er nøkkelen for en bærekraftig utvikling.

Nasjonalt regelverk

- Folkehelseloven (2011)
- Lov om forvaltning av naturens mangfold (2009)
- Kulturminneloven (1978)
- Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging (2015)
- Stortingsmelding om berekraftige byar og sterke distrikt (2016-2017)
- Nasjonal jordvernstrategi vedlegg 4 i Prop. 127 S
- Brev fra Landbruks- og matdepartementet til kommuner, fylkeskommuner og fylkesmenn «Oppfølging av nasjonal jordvernstrategi» (08.03.2016)
- Statlig planbestemmelse for kjøpesenter (rikspolitisk bestemmelser 2008) gjelder fram til 1. juli 2018
- Statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging (2014)
- Statlige planretningslinjer for differensiert forvaltning av strandsonen langs sjøen (2011)
- Statlig planretningslinje for klima- og energiplanlegging i kommunene (2009)
- Rikspolitisk retningslinje for å styrke barn og unges interesser i planleggingen (1995)
- Retningslinje for behandling av støy i arealplanlegging T-1442/2012
- Retningslinje for behandling av luftkvalitet i arealplanlegging T-1520
- Retningslinje for flaum- og skredfare i arealplanar NVE 2/2011

Andre nasjonale planer og føringar

- Nasjonal transportplan 2018-2029
- Kulturhistoriske landskap av nasjonal interesse i Østfold
- NB! -registeret (liste over kulturmiljøer i byer og tettsteder i Norge som har nasjonal interesse) og riksantikvarens bystrategi 2017-2020

Regionale planer og føringar

- Fylkesplanen Østfold mot 2050 (2011): Gjennom arbeidet med fylkesplanen fikk Sarpsborg tildelt en arealpott på 4,83 km² fram mot 2050. Det vil si at Sarpsborg kan sette av maksimum 4,83 km² arealer for framtidig bebyggelse i sine arealplaner frem til 2050. Fylkesplanen viser i tillegg en framtidig tettstedsgrænse som begrenser hvor utbyggingen kan skje. Lettere næringsvirksomhet skal lokaliseres innenfor by- og tettstedsområdene. Annen næringsvirksomhet skal lokaliseres på de regionale næringsområdene.
- Høringsutkast fylkesplan Østfold mot 2050 (2018): Planlagt vedtak juni 2018. Høringsutkastet viderefører arealpotten og langsiktig grænse for framtidig utbygging. Høringsutkastet har tatt inn en regional planbestemmelse om lokalisering av handel og en regional planbestemmelse om lokalisering av arbeids- og/eller besøksintensive virksomheter. Disse skal til sentrum. Dette omfatter statlige og fylkeskommunale virksomheter, kommunale virksomheter med et kommunal eller interkommunalt nedslagsfelt, samt private virksomheter av regional eller nasjonal betydning.
- Fylkesdelplaner: regional transportplan 2018-2021, regional plan for folkehelse 2012-2015, Regional plan for idrett, friluftsliv og fysisk aktivitet 2018-2029, kulturminneplan 2010-2022,

fylkesdelplan for barn og unge (2009), forvaltningsplan Glomma (2016), regional kystsoneplan for Østfold (2014)

- Bypakke Nedre Glomma / samarbeidsavtalen om areal- og transportutvikling i Nedre Glomma (2016-2021): Samarbeidsavtalen har som mål å utvikle Nedre Glomma som en attraktiv og konkurransedyktig region basert på bærekraftige virkemidler innen areal- og transportsektoren. For arealpolitikken innebærer dette:
 - Styrking av bysentrene og vedlikehold av lokalsentrene som flerfunksjonelle sentre med høy grad av kvalitet og attraktivitet for økonomisk, sosial og kulturell aktivitet
 - Fortetting og transformasjon, prinsipper om rett funksjon på rett sted, og utbygging rundt de viktigste, høyverdige kollektivknutepunkter
 - Redusert arealforbruk og sikring av grønnstruktur og landskapsverdier i og rundt sentrene.
- Samarbeidsavtale om regional næringsutvikling i Nedre Glomma (2017)

Kommunale planer og føringer

- Kommuneplanens samfunnsdel «De neste 1000»: Planen har som visjon «Sammen skaper vi byen - det gode hjemstedet, jobbene for framtiden, opplevelser for livet». Planen skal bidra til å gjøre Sarpsborg mer attraktiv og gi bærekraftig vekst. Det gode hjemstedet må ha et mangfold av boligtilbud der bomiljøkvaliteter og miljøvennlig utbygging prioriteres og bidrar til bostedsattraktivitet. Til det gode hjemstedet hører også tilrettelegging for å komme raskt og trygt til og fra byen, jobben, skolen og hjemmet, enten kollektivt eller med sykkel. Barnehager og skoler utvikles der folk bor, noe som betyr tilstrekkelig areal til offentlig formål i byområdet. Gode korridorer fra bysentrum og tettstedene ut til marka er viktig å sikre. Når det gjelder å legge til rette for jobbene for framtiden handler det om å tilby egnede og attraktive arealer som er tilpasset næringslivets behov.
- Kommuneplanens arealdel 2015-2026
- Kommunedelplan kystsonen 2015-2026
- Kommunedelplan sentrum 2013-2023: Gjeldende kommuneplanens arealdel forutsetter at 50% av boligutbyggingen skal skje innenfor 2 km fra torget. Sentrumsplanen er nå under revidering. Den skal legge til rette for denne veksten.
- Kommunedelplan Intercity inkl. ny bru over Glomma: Planen skal avklare trase for det nye dobbeltsporet for jernbane på strekningen Seut i Fredrikstad til Klavestad i Sarpsborg. I tillegg skal planarbeidet blant annet avklare trase for ny 4-felts forbindelse over Glomma i Sarpsborg og framtidig løsning for rv. 111, for å sikre ønsket framkommelighet for buss på strekningen Gatedalen – Hafslund. Kommunedelplanen skal vedtas i 2020. Det er foreløpig to korridorer som vurderes på strekningen Rolvsøysund til E6, tre korridorer på strekningen E6 til togstasjonen og to alternativer øst for stasjonen over Glomma.
- Pågående arbeid med Kommunedelplan for hensetting i Sarpsborg/Fredrikstad
- Tematiske kommunedelplaner: kommunedelplan helse og omsorg, kommunedelplan for skolekapasitet og skolestruktur, kommunedelplan klima og energi, kommunedelplan vei, vann og avløp.
- Kommunedelplan for kulturminner 2005-2016 og Verneverdivurdering av Sarpsborgs byområder utenom sentrum: Kartleggingen av verdier skal brukes som grunnlag for blant annet vurdering av fortetningsområder.
- Boligpolitisk plattform: Variert boligtilbud i alle områder mm.
- Reguleringsplan fv. 109. Planlagt vedtak i 2018.
- Hovedsykkelveinett i Sarpsborg og Fredrikstad (2017)

- Gjeldende reguleringsplaner
- Pågående reguleringsarbeid

4. Temaer som skal vurderes i planarbeidet

Attraktive næringsarealer

Planen har et mål om rett virksomhet på rett sted. Arealintensive virksomheter med mange arbeidsplasser og som genererer mye besøk, som for eksempel kontorarbeidsplasser, bør lokaliseres i sentrum. Eksisterende områder utenfor sentrum, som for eksempel Grålum, bør kunne utvikle seg. Utviklingen vil da forutsette mer effektiv arealutnyttelse.

Flere arealkrevende bedrifter er lokalisert sentralt på arealer som på sikt kan bli transformert til andre formål. Transformasjon er et viktig verktøy for en mer kompakt byutvikling. For å få til transformasjon må det finnes ledige arealer som bedriftene kan flytte til, og de må settes av i god tid før planlagt flytting. Det er viktig at det finnes arealer internt i kommunen da mange bedrifter har en tilknytning til sin kommune. Næringsarealene må møte næringslivets behov - det vil si at de må være store nok og med gode grunnforhold, samt i tilknytning til overordnet veinett. Da næringsutvikling er dynamisk og behovene endrer seg, er det behov for en plan med tilstrekkelige arealer å velge fra. Det må som en del av planarbeidet vurderes utnyttelse av dagens næringsarealer. Det er et mål at planen skal legge til rette for høyere arealutnyttelse av næringsarealer, både eksisterende og nye.

Sarpsborg, Fredrikstad og Hvaler kommuner skal samarbeide om næringsutvikling. Samarbeidet innebærer blant annet en regional samordning om lokalisering av næringsarealer.

Boligarealer

Området på Skredderberget ble ikke godkjent av kommunaldepartementet ved forrige rullering. Det er derfor behov for å finne alternative arealer for å dekke boligbehovet fram til 2031 og synliggjøre en boligstrategi fram mot år 2060. Det er også viktig å sikre boligområder til de som blir berørt av vei- og jernbaneutbygging.

Fortetting

Det er behov for å gjennomføre en utredning av fortettingspotensialet i ulike områder utenfor sentrum. Det er områder i Sarpsborg i dag der veikapasiteten ikke tåler mer trafikk. Trafikkutredningen for Sarpsborg vest gjennomført i 2015, viste for eksempel at det er store utfordringer langs Opstadveien og Grålumveien. Veiinfrastrukturen, vann og avløp inkludert overvannshåndtering, uteoppholdsarealer samt bebyggelsesstrukturen må vurderes i hvert enkelt område. Videre må planen sette nødvendige krav/forutsetninger i hvert område for at fortetting skal skje med kvalitet.

Fortetting langs veiene kan føre til at veiene etter hvert endrer funksjon fra hovedinnsfartsårer til sentrumsgater. Det er behov for å vurdere hvilken funksjon hovedveiene skal ha. Det er også behov for å analysere nærhet til overordnet veinett, både med henhold til knutepunkt og etablering av aktivitet/bygg generelt.

Rulleringsarbeidet skal også sikre arealer til framtidig behov for nye barnehager, skoler og idrettsanlegg. Det gjennomføres en dialog med Bane NOR angående funksjoner som kan bli berørt av Intercityutbyggingen. Arealplanen må sikre en eventuell alternativ lokalisering av disse funksjonene.

Grunnforhold

Strekningen langs fv. 109 i Sarpsborg er et viktig fortettingsområde da det er en del av bybåndet mellom Sarpsborg og Fredrikstad. I området Sandesund-Greåker er det utfordringer med vanskelig grunnforhold. Det er behov for å gjennomføre grunnundersøkelser for å avklare nødvendige tiltak. Det er også viktig for å kunne avklare hvilket fortettingspotensial som ligger i området. Fokusområdene vil være Sandesund og Greåker sentrum.

Som et første ledd i arbeidet er det behov for å samle eksisterende kunnskap om grunnforhold som ulike aktører besitter, samt vurdere om det er behov for flere grunnundersøkelser, og i tilfelle hvor.

Næring i kystsonen

Sarpsborg, Fredrikstad og Hvaler er ett integrert bo- og arbeidsmarked, og næring i kystsonen må sees på i sammenheng. Dette vil gi et bedre grunnlag for synergier og vekst. Næring i kystsonen er først og fremst knyttet til fiske, men omfatter bl.a. også virksomheter innenfor fiskeforedling, verftsvirksomhet, legging av kabler/ ledninger i sjø og sjøbasert reiseliv. Østfoldkysten er rik på biologiske ressurser og ligger nær store befolkningskonsentrasjoner. Vi har derfor et gunstig utgangspunkt i fiskeri- og havbruks-sammenheng. Kysten er viktig i reiselivs-sammenheng. Reiselivet omfatter både kommersiell og ikke-kommersiell virksomhet, og det kan skilles mellom ferie- og fritidsbasert turisme på den ene siden, og yrkesrelatert reiseliv (kurs, konferanser etc.) på den andre. Et vakkert landskap og et rent og maritimt miljø er viktige forutsetninger for utvikling av attraktive reiselivs-tilbud på kysten. En viktig trend innen reiselivet gjennom flere år er opplevelsesbasert fritid. Kysten gir store muligheter for utvikling av slike tilbud og dette må vurderes inn i planarbeidet. Planen må samtidig sikre viktige rekreasjons- og naturområder.

Parkering

Det er behov for å avklare om det skal legges til rette med pendlerparkering og i tilfelle hvor de skal være. Pendlerparkering er et tilbud for arbeidsreisende som kan parkere bilen/sykkelen utenfor byen og fortsette reisen med kollektivtransport. Den primære hensikten med å tilby pendlerparkering kan være å avlaste innfartsveiene til en by, stimulere til økt bruk av kollektivtilbudet og redusere klimagassutslipp. Samtidig er det også en fare for at pendlerparkering fører til at enkelte kjører lengre turer for å nå et billigere parkeringstilbud. Det er viktig å vurdere nøye effekten av et slikt tilbud. Det er derfor ønskelig å hente kunnskap og erfaringer fra andre byområder. Hvis det skal tilrettelegges med pendlerparkering, må planen sette av arealer til det.

Det skal også ses på om det er behov for parkering for å bedre tilgjengeligheten til sjønære rekreasjonsområder.

Hensynssoner

Det er behov for å oppdatere eller legge inn følgende hensynsoner:

- krav om felles planlegging på plankartet
- planavgrensning for Intercity
- fare for flom
- fare for skred
- fare for eksplosjon
- høyspent
- kulturmiljø

Normer

Det er behov for å oppdatere parkeringsnormer og normene for overvannshåndtering. Krav om blågrønne strukturer bør forankres i planen. Det samme gjelder bruk av solkart for å lokalisere tak/bygninger riktig med hensyn til soltilgang.

Temakart, bestemmelser, plankart

Temakartene for flom, skred, støy, høyspent og planprinsipper skal oppdateres.

I tillegg vil det være behov for å justere enkelte bestemmelser og plankartet. Det er noen tekniske feil, uoverensstemmelser og behov for tydeliggjøring i gjeldende plan. Det er behov for å tegne på plankartet Intercity-strekningen. Det er også behov for å ta inn vassdrag med årssikker vannføring. Det må også tegnes inn området for stort datasenter på Hasle.

5. Alternativvurdering, konsekvensutredning og ROS-analyse

Det er et krav i plan- og bygningsloven om at det foretas en vurdering av ulike alternativer i arbeidet med kommuneplanens arealdel. Scenarioene for arealutvikling som vurderes i byutredningen og funnene som ble gjort i utredningen skal brukes i alternativvurderingen.

Disse scenarioene er:

- Trend: en arealbruk som tilsvarer arealbruken de siste tiårene
- Mål i kommuneplan: en arealbruk i tråd med målene om 50-40-10 i dagens kommuneplan
- Høy fortetting: en arealbruk med 80% av veksten i sentrum og 20% i bybåndet mellom Sarpsborg og Fredrikstad

Mer restriktiv arealbruk er et prinsipp i planarbeidet. Prognosene for befolkningsvekst er avgjørende for å beregne arealbehovet for boligarealer og næringsarealer. Scenarioene i alternativvurderingen skal derfor ta utgangspunkt i to alternativer – det ene i tråd med det

vedtatte vekstmålet i Sarpsborg på 1,2%, det andre i tråd med SSB sine prognoser, som ligger noe lavere. Dette for å sikre et tilstrekkelig kunnskapsgrunnlag for videre valg av arealer.

Det er også et krav i plan- og bygningsloven om at det i planbeskrivelsen gjøres en vurdering og beskrivelse av planens virkninger for miljø og samfunn. Veilederen om konsekvensutredninger T-1493 skal legges til grunn i rulleringsarbeidet.

Konsekvensutredningen er todelt. Den omfatter både en vurdering av planens virkning for miljø og samfunn som helhet, og en vurdering av endringer for enkelte områder. Rådmannen skal gjennomføre en konsekvensutredning både av områdene som vurderes med nytt arealformål, og områdene som rådmannen vil peke ut for vesentlig fortetting. Temaene i konsekvensutredningen av enkelte områder er:

- Forhold til planprinsipper
- Planstatus/pågående planarbeid
- Dyrket mark
- Dyrkbar jord
- Skogbruk
- Mineralske ressurser
- Naturmangfold
- Kulturminner og –miljøer
- Landskap og kulturlandskap
- Forurensing (grunnforurensing, luftforurensing, støy, vannforurensing)
- Virkninger som følge av klimaendringer, herunder risiko ved havnivåstigning, stormflo, flom og skred
- Vannmiljø
- Drikkevann
- Radon
- Stråling
- Beredskap og ulykkesrisiko
- Rekreasjon og friluftsliv
- Transportbehov/reduksjon av bilavhengighet og klimagassutslipp /nullvekstmål / byvekstavtale
- Nærhet til service- og dagligvaretilbud
- Barn og unges oppvekstsvilkår
- Områdets fysiske kvaliteter
- Behov for sosial infrastruktur
- Behov for teknisk infrastruktur

6. Framdrift, prosess og medvirkning

Det er viktig å koordinere framdriften av arealplanrulleringen med oppstart av forhandlinger om byvekstavtale. Arealutvikling vil være et sentralt tema i forhandlingene. Det er forventet oppstart av forhandlinger om byvekstavtale i 2018. Det vil også være nødvendig å innarbeide føringer fra fylkesplanen, samt momenter fra samordningen med arealplanarbeidet i Fredrikstad kommune. Regionalt planmøte vil benyttes før høringsfasen for drøftinger med offentlige instanser.

Framdriftsplanen for rullering av kommuneplanens arealdel og kystsoneplanen er som følge:

- Utkast til planprogram sendes på høring av formannskapet 30. november 2017.
- Planprogrammet ligger på høring i desember-januar.
- Planprogrammet fastsettes mars 2018.
- Utkast til plan sendes på høring av formannskapet vinteren 2018/2019.
- Ny plan vedtas sommeren 2019.

Det skal legges til rette for medvirkning etter kravene i plan- og bygningsloven.

Medvirkningen skal være noe enklere enn i siste rullering. Det vil være fokus på dialog med næringslivet.