

# Endelig planprogram for rullering av kommuneplanens arealdel 2011-2023

04.02.10

## Mandat

I vedtatt budsjett/handlingsplan for plan- og miljøseksjonen (seksjon for miljø- og samfunnsutvikling) står det at rullering av kommuneplanens arealdel er en del av strategiske satsingsområder og arbeidet startes opp i 2009.

## Bakgrunn og formål

Kommunen skal ha en arealplan for hele kommunen (kommuneplanens arealdel) som viser sammenhengen mellom framtidig samfunnsutvikling og arealbruk.

Kommuneplanens arealdel skal angi hovedtrekkene i arealdisponeringen og rammer og betingelser for hvilke nye tiltak og ny arealbruk som kan settes i verk, samt hvilke viktige hensyn som må ivaretas ved disponering av arealene. Kommuneplanens arealdel skal omfatte plankart, bestemmelser og planbeskrivelse hvor det framgår hvordan nasjonale mål og retningslinjer, og overordnede rammer for arealbruk, er ivaretatt (§11-5 LOV 2008-06-27 nr. 71: Lov om planlegging og byggesaksbehandling).

I henhold til ny plandel av Pbl § 4-1 og forskrift om konsekvensutredninger § 6, skal det utarbeides et planprogram.

Planprogrammet skal:

- klargjøre formålet og avklare premisser for planarbeidet
- beskrive aktuelle problemstillinger i planarbeidet
- vise behov for nødvendige utredninger
- vise opplegg for medvirkning, spesielt i forhold til grupper som antas å bli særlig berørt
- vise organisering og framdrift
- vise ressursbehov

Kommunens generelle målsettinger skal ligge fast. Arealplanen skal på dette grunnlag:

- Legge til rette for begrenning av transportbehovet og energiforbruk for både det offentlige, næringslivet og husholdningene.
- Bidra til samfunnsøkonomisk gode helhetsløsninger ved lokalisering av offentlig og privat virksomhet og ved en best mulig utnyttelse av eksisterende offentlig anlegg og tjenesteapparat.
- Sikre næringslivet tjenlige arealer med egnet transportsystem som grunnlag for en miljø- og ressursvennlig verdiskaping.
- Bidra til en høyere arealutnyttelse og høyere total kvalitet i eksisterende byggeområder/tettsteder, samt legge til rette for et variert og ressursvennlig arealforbruk i nye utbyggingsområder.
- Sikre naturressursene, det biologiske mangfold og økosystemene i sin helhet, samt ivareta og i større grad tilgjengeliggjøre de gode kvalitetene i kulturlandskapet og naturlandskapet, herunder bidra til restaurering av kystlandskapet.
- Verne våre kulturminner og kulturmiljøer som en del av vår kulturarv og identitet med sikte på å oppnå en helhetlig miljø- og ressursforvaltning.

- Videreutvikle typiske bymessige kvaliteter i sentrum og sekundærsentraene (Gressvik, Gamlebyen og Sellebakk) med vekt på estetikk, økt publikumstilgjengelighet og nyetableringer av offentlig og privat karakter.
- Redusere miljølempene fra og ulykkesrisikoen i vegtrafikken.
- *Bidra til å fremme befolkningens helse og motvirke sosiale helseforskjeller, samt bidra til å fremme universell utforming og å forebygge kriminalitet.*

Det er pågående planprosesser knyttet til sentrumsområdet (kommunedelplan for Fredrikstad byområde) og kystsonen (Kystsonenplanen). I tillegg gjøres utredninger i forbindelse med Bypakke Fredrikstad. Bypakke Fredrikstad kvalitetssikres nå av statlige myndigheter. På bakgrunn av dette tas det sikte på en enkel rullering av arealdelen, og det skal fokuseres på følgende forhold:

- Næringsliv og verdiskaping, hva har skjedd siden sist rullering? Hva er behovet nå. Kartlegge mulighetsrom.
- Styrking av lokalsamfunn/ variasjon i bokvaliteter
- Boligbyggeprogrammet blir en del av kommuneplanens arealdel
- Infrastruktur: Herunder hovedsykkelnnett, konseptvalgutredning for Bypakke Fredrikstad.
- Oppdatere planen i henhold til ny plan- og bygningslov og oppdatering av planen i forhold til utviklingen som har vært siden sist rullering
- *Oppfølging av fylkesplanen med fokus på regionalt samarbeid.*
- Gjeldende reguleringsplaner: Vurdere kvaliteten på gjeldende planer i relasjon til dagens krav. Herunder miljø, friluftsmål, kulturformål, med mer.

Plandelen i ny plan- og bygningslov legger stor vekt på sammenhengen mellom kommuneplanens samfunnsdel og arealdel. Arbeidet med samfunnsdelen vil ligge et stykke foran arealdelen. Arbeidet med kommuneplanens samfunnsdel er igangsatt og planprogram er ute på høring med høringsfrist 06.11.2009. Arealdelen skal bidra til å realisere mål satt i samfunnsdelen. Noen av hovedutfordringene planprogrammet til samfunnsdelen peker på er befolkningsstruktur og -sammensetning, levekår, verdiskaping, utfordringer knyttet til miljø, infrastruktur og arealstrategi. Disse hovedutfordringene er satt som premisser for arbeidet med arealdelen.

## Føringer og utfordringer

### Statlige, regionale og lokale føringer

Det er en lang rekke nasjonale, regionale og lokale føringer som vil sette premisser for arbeidet med kommuneplanens arealdel. Av flere nevnes noen:

PLANER/UTREDNINGER/PROSJEKTER	Slutført	Under arbeid	Under oppstart
Ny plandel til plan- og bygningsloven, av 27. Juni 2008 nr. 71 som trådte i kraft 1. Juli 2009	X		
Forskrift om konsekvensutredninger	X		
Forskrift om krav til beredskapsplanlegging og beredskapsarbeid mv. etter lov om helsemessig og sosial beredskap	X		
Rikspolitiske retningslinjer og bestemmelser: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Forskrift om rikspolitiske bestemmelser om kjøpesenter</li> <li>- T-2/08 Rikspolitiske retningslinjer for å styrke barn og unges interesser i planleggingen</li> <li>- T-93 Rikspolitiske retningslinjer for samordnet areal- og transportplanlegging</li> </ul>	X		
Nasjonal Transportplan 2010-19	X		
<i>Askeladdens; Riksantikvarens kulturminnedatabase</i>	X		
<i>NB! (Nasjonale kulturhistoriske bymiljøer)</i>	X		

NGI rapport: Program for økt sikkerhet mot leirskred. Evaluering av risiko for kvikkleireskred, Fredrikstad kommune 20001008-71, 19.jan 2006	X		
NGI rapport: Program for økt sikkerhet mot leirskred. Risiko for kvikkleireskred, Nedre Glomma, Fredrikstad 20031598-1, 10. Okt 2005	X		
<a href="http://www.skrednett.no">www.skrednett.no</a> ; alle skredhendelser som er registrert i Fredrikstad samt fareområder	X		
Lov om naturens mangfold	X		
Samordnet areal- og transportstrategi for Osloregionen	X		
Fylkesplanen for Østfold. Østfold mot 2050. For perioden 2009-2012	X		
Konseptvalgutredningen Bypakke Fredrikstad		X	
Areal- og Transportplan for Nedre Glomma (2006)	X		
Kulturminneplan for Østfold 2010-2022 (Høringsforslag, del 1 og 2)		X	
Planveileder for Østfold	X		
Kommuneplanens samfunnsdel			X
Kommunedelplan for Fredrikstad byområde		X	
Kystsoneplanen		X	
Landbruksplanen 2008-2018	X		
Bylandskapsanalysen	X		
Trafikksikkerhetsplanen			X
Plan for biologisk mangfold	X		
Viltet i Fredrikstad	X		
Risiko- og sårbarhetsanalyse for Fredrikstad	X		
Lokalsamfunnsrapportene	X		
Hovedsykkelplan	X		
Strategisk støysonekartlegging			X

I tillegg kommer en rekke føringer fra ulike prosjekter og utredninger. Av flere nevnes; Noradapt og Framtidens byer.

### Samordnet areal- og transportstrategi for Osloregionen

Osloregionen er en strategisk samarbeidsallianse som omfatter Oslo kommune, alle kommunene Akershus og Østfold, de nærmeste kommunene til Oslo i Oppland, Buskerud og Vestfold samt Akershus og Østfold fylkeskommuner. En av satsningsområdene har vært prosjektet "samordnet areal- og transportstrategi for Oslo-regionen". Det skal i følge strategien legges opp til en flerkjernet utvikling av Osloregionen, med mest mulige fullverdige byer og tettsteder, bevaring av grønnstrukturen mellom dem og et effektivt og miljøvennlig transportsystem som knytter den flerkjernede regionen sammen. Kommuneplanen er et viktig virkemiddel for å forsterke denne strategien.

**Fylkesplanen** har flere retningslinjer hva gjelder energi- og arealbruk. Ved rullering av kommuneplanen skal fylkesplanen gi føringer. Fylkesplanen er ikke juridisk bindende men vil kunne gi grunnlag for innsigelse fra regionale myndigheter.

Fylkesplanen sier blant annet at nye boligområder, handelsområder og øvrige næringsområder skal lokaliseres slik det legges til rette for minst mulig transportarbeid. Dersom det likevel skulle oppstå økning i transportarbeidet bør lokalisering skje slik at det legger til rette for økt bruk av kollektive transportformer. Videre har fylkesplanen retningslinjer i forhold til beredskap og samfunnssikkerhet, estetikk og kvalitet i byggeområdene, vern av arealressursene og samordnet areal- og transportplanlegging, utbyggingsmønster og effektiv arealutnyttelse. Som hovedregel skal utbygging skje innenfor de langsiktige grensene for framtidig tettbebyggelse. I tillegg kan en mindre andel utbygging skje i tilknytning til lokalsentra i omlandet.

**Areal- og Transportplan for Nedre Glomma** legges til grunn ved lokalisering av nye utbyggingsområder. Dette innebærer at nye utbyggingsområder lokaliseres slik at det samlede transportbehovet kan begrenses og bilbruken reduseres. Det betyr i hovedsak utbygging i sentrumsområdene og i en sone på begge sider av Glomma mot Sarpsborg samt vedlikeholdende boligbygging i område-, nær- og lokalsentrene.

**Framtidens byer:** Siden kommunesammenslutningen i 1994 har Fredrikstad hatt et bredt fokus på miljø- og klimaarbeidet. Alle våre kommuneplaner har hatt et overordnet mål om å bidra til en bærekraftig samfunnsutvikling. 17. juni 2008 skrev Fredrikstads ordfører under på en intensjonsavtale mellom staten og flere kommuner om prosjektet Framtidens byer. Arbeidet med Framtidens byer skal konsentreres om virkemidler og tiltak på fire satsningsområder: Arealbruk og transport, stasjonær energibruk i bygg, forbruksmønster og avfall og tilpasning til klimaendringer.

**Kommunedelplan for Fredrikstad byområde** har et analyseområde som strekker seg utover det som i dag er regnet som sentrum i Fredrikstad. Et av hovedtemaene i dette planarbeidet er å innenfor analyseområdet finne et hensiktsmessig byområde og sentrumsavgrensning. De mange utfordringene i sentrum vil bli ivaretatt av byområdeplanen. Utvikling av FMV-området og flytting av Sykehuset Østfold som frigjør store arealer i strategisk viktige sentrumsområder er en problemstilling byområdeplanen vil reise. Når det gjelder de områdene til Sykehuset Østfold som ligger utenfor byområdeplanens avgrensning (som Veum) er vurderingen at det er for tidlig å si noe om framtidig bruk av disse arealene i denne rulleringen av arealdelen, og dette foreslås å gjøre evt ved neste rulling.

**Kystzoneplanen** er under utarbeidelse og har hovedtemaene: Fritidsboliger, friluftsområder, ferdselsregler på sjøen, fiskeri i indre skjærgård og biologisk mangfold. Relevante tema fra denne planen vil inngå i arealdelen

**Bypakke Fredrikstad** er nå inne i en KS1-fase, kvalitetssikring i tidlig fase. KS1 er et kvalitetssikringsprinsipp som skal sikre at det er de riktige prosjektene som planlegges og realiseres. KS1 er forventet avsluttet i løpet av 2010. Resultatene fra dette arbeidet må innarbeides i planen.

**Landbruksplanen (2008-2018)** er en temaplan som angir verdien av ulike arealer i forhold til landbruk samt sier noe om utviklingsretningen for framtidens landbruk og er et verktøy for å redusere avgangen til dyrka mark.

**NORADAPT:** Gjennom samarbeid mellom forskning og forvaltning skal forskningsprosjektet NORADAPT kartlegge kommuners sårbarhet og utarbeide tilpasningsstrategier for hver enkelt kommune. De åtte kommunene prosjektet dekker er Bergen, Flora, Fredrikstad, Hammerfest, Høylandet, Unjårgga/Nesseby, Stavanger og Voss. For Fredrikstad sin del belyses utfordringer i forhold til økt nedbørsintensitet, varmere vintre med lite frost og høyere havnivå gir oversvømmelser særlig for lavtliggende bebyggelse, Større fare for jordskred, større veislitasje og økt avrenning av jordpartikler og næringsstoffer fra jordbruket.

**Bylandskapsanalysen** er et analyseverktøy som viser grad av sårbarhet i Fredrikstads bylandskap. Dette redskapet er til hjelp når områder skal vurderes til nye formål.

### **Utfordringer og avgrensning**

Samfunnet står overfor krevende omsorgsutfordringer de neste tiårene på grunn av endringen i alderssammensetningen i befolkningen. Tallet på eldre over 80 år fordobles de neste 35 årene. Den sterkeste tilveksten vil skje fra 2020. Det er en utfordring å øke andel befolkning i potensielt yrkesaktiv alder. Store deler av Fredrikstads befolkningsvekst skyldes innvandring. SSB har framskrevet folketallet for Fredrikstad 2040, med og uten innvandring. Med: 96000, og uten: knappe 80.000 (Selstad, 2009).

Nyere forskning (NOVA, 2008<sup>1</sup>) bekrefter at det er klare sammenhenger mellom utdanning og helse. I Fredrikstad har 35% av alle voksne over 16 år grunnskolen som sin høyeste utdanning. Lav utdanning har vist seg å være en viktig forklaringsfaktor for større

---

<sup>1</sup> Elstad, J.I (2008): "Utdanning og helseulikheter. Problemstillinger og forskningsfunn"

levekårsproblemer og er godt dokumentert. Dette er en stor utfordring for hele Fredrikstadsamfunnet. Det som har størst betydning for barns skoleresultater (og senere valg i livet) er foreldrenes utdanning. Dermed er det sterke sementerende krefter som i seg selv bidrar til å opprettholde dårlige levekår over tid.

## **Hvordan kan arbeidet med arealdelen være med å bidra til å øke Fredrikstads attraktivitet og dermed gi økt tilflytting og en mer variert befolknings- og aldersstruktur?**

### **1. Næringsliv og verdiskaping:**

Planprogram for samfunnsdelen har verdiskaping som et av flere tema. Det må legges til rette for ulike typer næringsformål. En økende befolkning trenger arbeidsplasser. Særlig viktig er det å legge til rette for kunnskapsintensive næringer.

Næringsarealene må oppdateres ifht gjennomført utbygging. Restarealene vurderes mht omfang, beliggenhet og funksjon i samarbeid med interne og eksterne aktører og supplering med nye arealer utredes. I det videre arbeidet vil behovet for nye næringsarealer kartlegges. Dette må ses i både et lokalt og regionalt perspektiv.

### **2. Styrking av lokalsamfunnene/variasjon i bokkvaliteter:**

Fredrikstad har et arvet utbyggingsmønster som preges av kommunesammenslåingen fra 1994 hvor bykommunen ble slått sammen med fire omkringliggende landkommuner. Over 2/3 av Fredrikstads befolkning bor utenfor byområdet i eller nær mindre tettsteder. Denne litt spesielle situasjonen gjør at kommunen har et særlig ansvar for å ivareta lokalsamfunnenes behov.

Dette kan vi følge opp ved å jobbe med å styrke lokalsamfunnene, og å jobbe for å få til gode, tettere steder også utenfor bykjernen. Det er viktig å kunne tilby innbyggerne i Fredrikstad en variasjon i boligkvaliteter, dette vil være med på å gjøre kommunen mer attraktiv.

### **3. Infrastruktur**

Hovedsykkelp planen er en temaplan som viser hovedsykkelvegnettet i Fredrikstad. Planen er ikke juridisk bindende men veiledende. Det vil i arbeidet med arealdelen vurderes om hovedsykkelvegnettet skal inn som en juridisk bindende del av arealdelen. Arbeidet som gjøres i forbindelse med kvalitetssikringen av Bypakke Fredrikstad tas inn i arealdelen.

### **4. Oppdatering av kart**

Kart og formål må oppdateres i henhold til nye plan- og bygningslov.

## **Behovet for konsekvensutredninger**

Kommuneplanens arealdel faller inn under forskrift for konsekvensutredninger. Formålet med bestemmelsen er å sikre at hensynet til miljø, naturressurser og samfunn blir tatt i betraktning under forberedelsen av planer eller tiltak. Konsekvensutredningen skal være en integrert del av planen ved at konsekvenser for miljø, naturressurser og samfunn beskrives og vurderes i forbindelse med de ulike fokusområdene. Endringer i arealbruk vil være gjenstand for konsekvensutredninger.

## **Organisering av arbeidet og opplegg for informasjon og medvirkning**

Det foregår flere parallelle prosesser, både med samfunnsdelen, kommunedelplan for kystsonen, kommunedelplan for Fredrikstad byområde og arbeidet med bypakke Fredrikstad,

KS1. Vi vil dra inn det arbeidet som gjøres der hvor det er relevant. Det vil for eksempel være naturlig å spille på gruppa som jobber med næring og verdiskaping i samfunnsdelen når tilsvarende tema belyses i arealdelen.

Regionale myndigheter og berørte parter vil bli dratt inn i planarbeidet der hvor det er hensiktsmessig på et så tidlig tidspunkt som mulig.

Det vil bli varslet oppstart av planarbeidet så snart planprogrammet er fastsatt. Vi ønsker å konsentrere innspillene til planarbeidet rundt overnevnte tema, og planarbeidet vil ikke gripe inn i områder som dekkes av parallelle prosesser (Kommunedelplan for Fredrikstad byområde og Kystsoneplanen).

### Framdriftsplan og økonomi

Aktivitet	Framdrift										
	2009				2010				2011		
	1. kvartal	2. kvartal	3. kvartal	4. kvartal	1. kvartal	2. kvartal	3. kvartal	4. kvartal	1. kvartal	2. kvartal	
Forslag til planprogram ut på høring/vedtak planprogram			X	X	X						
Varsle oppstart og invitere til innspill					X	X					
Vurdere innspill						X	X	X			
Utarbeide plan og politisk behandling					X	X	X	X			
Planforslag ut på høring									X		
Bearbeiding av høringsuttalelser, sluttbehandling og egengodkjenning									X	X	
Politisk vedtak										X	

### Økonomi

Det er stipulert en utgift på 250-300.000 for å utarbeide kart. Ny plan- og bygningslov gjør at det er en del jobb i å oppdatere kart i forhold til nye formål. Trykking av planen kommer i tillegg.

Det må settes av ressurser i egen organisasjon (Fredrikstad kommune). Dette er en forutsetning for arbeidets kvalitet og framdrift.